

Universität Bielefeld

Fakultät für Soziologie

Studiengang: Politische Kommunikation

Arbeit zur Erlangung des Mastergrades

Erster Prüfer: Prof. Dr. Klaus P. Japp

Zweiter Prüfer: Dr. Martin Koch

Die Schuldenkrise als feindliche Übernahme der Politik

Markus Wojtczak (1837803)

Akeleiweg 16b

33739 Bielefeld

0521 – 45 36 7027

markus.wojtczak@uni-bielefeld.de

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	2
2	Problemkonstruktion.....	3
2.1	Ereignisgeschichtlicher Überblick.....	3
2.2	Die Ursachenkonstruktion der Schuldenkrise	5
2.3	Der Souveränitätsverlust der Politik.....	10
2.4	Zwischenfazit.....	14
3	Theoretische Grundlegung.....	17
3.1	Funktionale Differenzierung.....	17
3.2	Selbstreferenz	20
3.3	Autonomie	23
3.4	Strukturelle Kopplung	25
3.5	Feindliche Übernahme.....	27
4	Die Schuldenkrise als Übernahme der Politik	35
4.1	Staatsverschuldung und die Ratings der Ratingagenturen	35
4.2	Politische Maßnahmen in der Schuldenkrise.....	39
4.3	Die Schuldenkrise als Beeinträchtigung des Codes des politischen Systems	43
5	Schlussbetrachtung	48
6	Literaturverzeichnis	51

1 Einleitung

„Selten ist die Ohnmacht der Politik gegenüber den globalen Finanzmärkten so deutlich geworden wie in der aktuellen Debatte über die Schuldenkrise von Griechenland und die Gefahr der „Ansteckung“ weiterer Euro-Staaten wie Italien oder Portugal. Die Politik agiert nicht souverän, sondern reagiert nur als Getriebene. Die Treiber sind „private“ Finanzmarktakteure, die offenkundig zunehmend die reale Macht und das ungenierte „Sagen“ haben.“

(Ulrich 2011)

Solche Problem- und Krisenschilderungen finden sich seit Beginn der Schuldenkrise in der massenmedialen Berichterstattung aber auch in wissenschaftlichen Untersuchungen. Die Politik erscheint in zunehmendem Maße der Beeinflussung durch die Wirtschaft unterlegen, mit Folgen für staatliche Souveränität und die Demokratie. Dieser aktuelle Problemaufwurf soll hier untersucht werden und die Möglichkeit einer Einwirkung der Wirtschaft auf die Politik zunächst als Ausgangsthese angenommen werden. Wie kann anhand der Schuldenkrise eine solche Beeinträchtigung der Politik konzipiert werden? Über welche Kanäle und Mechanismen kann eine solche Übernahme stattfinden? Dafür wird zuvorderst die mediale Berichterstattung untersucht, auf welche Probleme sie hinweist und mit welchen Unterscheidungen sie arbeitet. Erst danach soll ein theoretischer Entwurf entwickelt werden. Politik und Wirtschaft werden dabei als funktional differenzierte Teilsysteme der Gesellschaft konzeptioniert und ihre Beziehung anhand des Begriffes der „feindlichen Übernahme“ (Schimank 2006) ausgearbeitet. Schließlich soll durch eine Anwendung dieser Theorieüberlegungen auf den empirischen Fall der Schuldenkrise untersucht werden, welche Aspekte beleuchtet werden und wie die Schuldenkrise über die Alltagsannahmen und massenmedialen Berichte hinaus begriffen werden kann.

Das „Problem“ Schuldenkrise soll hier als eine Konstruktion untersucht werden, anstatt als ontologischer Sachverhalt. Das Problem wird in der Kommunikation konstruiert und ist keine vorgegebene Welttatsache, deren Wesen man bestimmen kann. Bestimmte empirische Sachverhalte und Ereignisse werden zwar in den untersuchten Darstellungen als Gründe oder als hinreichend begünstigende Faktoren für die Krise genannt. Es kann jedoch keine Bewertung dieser Kausalzusammenhänge vorgenommen werden. Diese Kausalzusammenhänge sind immer kontingente und beobachterrelative Zuschreibungen (Luhmann 1997: 129f.). Im Speziellen werden auch Schulden, beziehungsweise die Verschuldung von Staaten, nicht als etwas originär Negatives oder Schädliches gesehen. Die Staatsverschuldung wird erst in der Kommunikation problematisiert, wenn sie beispielsweise eine bestimmte Schwelle überschritten hat. Diese Schwelle jedoch ist wiederum eine

kontingente Selektion statt einer Ursache, die notwendigerweise eine Krise zur Folge haben musste.

Dementsprechend kann an dieser Stelle nicht eine Darstellung der Problemdiskussion angefertigt werden, mit dem Ziel eine bessere Erklärung zu erstellen. Vielmehr sollen die in der Diskussion hauptsächlich verwendeten Unterscheidungen und Kausalkonstruktionen untersucht werden. Zu diesem Zweck wurden populäre und entscheidungstheoretische Darstellungen zu diesem Thema analysiert. Ohne dabei eine Form von statistischer Repräsentativität reklamieren zu können, bilden die ausgewählten Texte den Stand der Diskussion ab und spiegeln typische Argumentationslinien und Unterscheidungen wieder. Zunächst soll der Blick auf diese nicht durch Theorievorannahmen verengt werden, sondern die publizistische Diskussion für sich daraufhin untersucht werden, welche Unterscheidungen und Kausalattributionen sie verwendet. Anhand dieser soll der Kontext, in dem die Schuldenkrise kommuniziert wird, dargestellt und die Grundlage geschaffen werden, um im Theoriekapitel Thesen zu generieren, die die nachfolgende Untersuchung empirischer Fälle leiten sollen.

2 Problemkonstruktion

2.1 Ereignisgeschichtlicher Überblick

Zu Beginn soll hier ein kurzer Überblick über den Verlauf der Schuldenkrise vorangestellt werden. Dies dient der Einschränkung und Spezifizierung des Untersuchungsgegenstandes, die aus forschungspraktischen Gründen notwendig ist. Hierbei entstehen jedoch bereits die ersten Probleme. Eine ereignisgeschichtliche Darstellung muss zu einem bestimmten Zeitpunkt beginnen und zu einem bestimmten Zeitpunkt enden. Die Wahl dieser Zeitpunkte, also die zeitliche Fixierung des Untersuchungsgegenstandes, setzt bereits Annahmen voraus und leitet unter Umständen auf gewisse Ursache-Wirkung Relationen hin. So schlagen etwa viele Autoren vor, die Finanzkrise von 2007 bereits als Beginn oder doch Vorlauf für die Schuldenkrise zu sehen (Zeise 2011: 7f.). Damit wird bereits eine Kausalität zwischen Finanz- und Schuldenkrise hergestellt, die auf die, hiernach noch zu diskutierende, Argumentationslinie von der Schuld der Banken und der Finanzwirtschaft an der Krise verweist. Auch einen Endpunkt der Entwicklung zu setzen kann nur kontingent und vorläufig geschehen. Die Einführung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) als solchen

vorläufigen Endpunkt zu wählen würde diesem bereits hohe Bedeutung zuschreiben und damit sicherlich die Selbstdarstellung der europäischen Politiker übernehmen, für die der ESM ein Symbol für das Überstehen der Krise ist. Auch wenn man sich der Kontingenz eines solchen Vorhabens also bewusst sein muss, soll doch der Versuch eines Überblicks über die Schuldenkrise versucht werden, um drei Ziele zu erreichen. Zum ersten soll die Schuldenkrise von der Finanzkrise unterschieden werden. Zweitens soll der Untersuchungsgegenstand so eingeschränkt und spezifiziert werden, dass er für den Rahmen dieser Arbeit angemessen erörtert werden kann. Schließlich soll drittens der ereignisgeschichtliche Kontext für die folgende publizistische Diskussion zu dem Thema dargestellt werden.

Wenn in der massenmedialen Berichterstattung von der Finanzkrise die Rede ist, dann ist damit die Bankenkrise gemeint, die 2007 begann. Ihr Ausgangspunkt wird generell in der Immobilienkrise in den USA vom Frühjahr 2007 gesehen (Balzli et al. 2008). In der Folge der Krise gerieten einige Großbanken in Zahlungsschwierigkeiten, da die sonst übliche Interbanken kreditvergabe zum Erliegen kam. Die Staaten reagierten mit einer Reihe von Maßnahmen, die das Bankensystem stützen und die wirtschaftliche Konjunktur beleben sollten. Im Gegensatz dazu wird der Beginn der Schuldenkrise im Jahreswechsel 2009/2010 gesehen und mit dem Haushaltsdefizit Griechenlands in Verbindung gebracht (Frankenberger 2010). Im Zuge des Bekanntwerdens der fiskalischen Probleme Griechenlands reagierten die drei großen amerikanischen Ratingagenturen (Standard & Poor's, Fitch und Moody's) mit einer Herabstufung der Kreditwürdigkeit Griechenlands. Die Ratingagenturen machten durch die Herabstufung deutlich, dass ihrer Einschätzung nach die Wahrscheinlichkeit gesunken sei, dass die griechische Regierung in der Lage sein würde ihre Zahlungsverprechen einzulösen. Dies führte zu Schwierigkeiten Griechenlands sich an den Finanzmärkten über das emittieren von Schuldtiteln zu refinanzieren. Die Regierungen anderer europäischer Länder und die Organisationen der Europäischen Union sowie der Internationale Währungsfonds (IWF) reagierten mit verschiedenen Maßnahmen.

Zu Beginn begegneten insbesondere die Staaten der Euro-Gruppe, das heißt der Staaten, die ebenfalls den Euro als Währung verwenden, der Krise mit ad hoc Bürgschaften für griechische Kredite, um die Refinanzierung Griechenlands abzusichern. Diese kumulierten in der Einführung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF, auch „Euro-Rettungsschirm“), die mit einem Volumen von 750 Mrd. Euro ausgestattet wurde. Das Eigenkapital des Fonds wurde durch die Euro-Staaten, die EU-Kommission sowie den IWF bereitgestellt. Ungefähr zur selben Zeit begann auch die Europäische Zentralbank (EZB) mit ihren Maßnahmen, die vor allem auf die Bereitstellung von Liquidität durch die

Herabsenkung des Hauptrefinanzierungssatzes, mit der sich Banken bei der EZB Geld leihen können, abzielte. Gleichzeitig begann sie auch mit dem neuen und umstrittenen Instrument des Ankaufs von Anleihen von in Schwierigkeiten geratener EU-Staaten (Berg et al. 2012). Im März 2011 schienen die finanziellen Mittel des EFSF unzureichend zu sein, woraufhin eine Ausweitung des Kapitalstocks beschlossen wurde. Gleichzeitig wurde auch eine nachhaltige permanente Lösung, in Form des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), geplant, der ab 2013 in Kraft treten und schließlich den EFSF ablösen soll.

Ohne nun jeden der so genannten „Euro-Gipfel“ zu nennen, sollen an dieser Stelle kurz weitere Maßnahmen, die zur Flankierung des Rettungsschirmes beschlossen wurden, genannt werden. Abgesehen von verschiedenen Diskussionen um weitere notwendige Aufstockungen des Rettungsfonds wurde eine Beteiligung privater Gläubiger („Schuldenschnitt“) beschlossen, die auf einen Teil ihrer Forderungen gegenüber Griechenland verzichten sollten (Oktober 2011). Darüber hinaus wurde der europäische Fiskalpakt (auch Fiskalunion) beschlossen, der vor allem die so genannte „Schuldenbremse“ enthält (Dezember 2011). Dieser beinhaltet bestimmte Regelungen, die eine zu starke staatliche Neuverschuldung verhindern und damit, nach eigenen Angaben, das Vertrauen in die Fiskalpolitik der europäischen Staaten wieder erneuern sollten (Rat der Europäischen Union 2011). Zuletzt wurde auch vermehrt eine Wachstumskomponente gefordert, die den Fiskalpakt ergänzen soll (Riesbeck 2012). Neben diesen Einzelmaßnahmen, die gleichsam Eckpunkte der Schuldenkrise bilden, ist jedoch die Thematisierung der Ursache der Krise und der daran anschließenden Deutungen von Interesse.

2.2 Die Ursachenkonstruktion der Schuldenkrise

Der Gegenstand dieser Untersuchung, die Schuldenkrise, wurde in einer Vielzahl von Zeitschriftenartikeln und populären Darstellungen kommentiert. Um die Schuldenkrise als Untersuchungsgegenstand einzuordnen, soll die populär-publizistische Darstellung hier überblicksartig abgebildet werden. Es kann jedoch kein vollständig umfassender Überblick erfolgen, da die Zahl der Berichte, die sich mit dem Thema befassen, zu groß ist¹. Es lassen sich jedoch Argumentationsmuster ausmachen, die den Berichten gemein sind. Auf diese gemeinsamen Argumentationslinien soll in im Folgenden eingegangen werden.

¹ Eine Suche nach dem Schlagwort „Schuldenkrise“ im FAZ-Archiv etwa zeigt für den Zeitraum vom 1. 1. 2010 bis zum 3.08.2012 5.112 Artikel an, was ungefähr 7,5 Artikel pro FAZ-Zeitungsausgabe entspricht.

Eine der Fragen, mit denen sich die Kommentatoren am häufigsten befassen, ist die Frage nach der Ursache für die hohe Staatsverschuldung und für die aktuelle Krise. Dabei wird, wie zuvor schon angedeutet, vor allem den Banken, beziehungsweise der Finanzwirtschaft, die Verantwortung für die Auslösung der Krise zugeschrieben (Altvater 2010: 55). Die Schuldenkrise wird als eine Fortführung der Finanzkrise gesehen. Die Staaten seien nur deshalb hoch verschuldet, weil sie die Banken zuvor mit Notfonds gerettet hätten und nun gezwungen seien, diese Rettung durch das Aufnehmen von Schulden zu finanzieren (Altvater 2010: 61). Auf diese Weise wird also ein kausaler Zusammenhang zwischen Bankenrettung und Staatsverschuldung hergestellt. Dies hat zur Folge, dass die Politik auf eigentümliche Weise von jeder Schuld an der Krise freigesprochen wird. Die Regierungen Europas erscheinen als Opfer der Banken, die durch ihre Spekulation die Krise verursacht hätten: „An dieser Stelle haben die Banken ganze Arbeit geleistet. Sie haben es geschafft, ihre eigene, desaströse ‚Leistung‘ in eine Eurokrise zu verwandeln.“ (Jurczenko 2011: 12).

Diese Darstellungen zeigen gleich mehrere Argumentationslinien, die sich in der Diskussion häufig wiederholen. Zum einen ist wiederholt von den Banken und den Finanzmärkten als anonyme Generalkonstruktion die Rede. Diese Begriffe werden anstelle eines konkreten Akteurs genannt, sodass offen bleibt, wer der Adressat für die anschließende Kritik ist. Deswegen erscheinen sie einerseits als anonym, andererseits als generalisierter Ersatzbegriff mit zumeist negativer Konnotation. Den Bankern wird zugeschrieben durch „Zockerei“ (Altvater 2010: 63) Krisen zu verursachen und mit dem Kapital anderer zu spekulieren (Ulrich 2011). Die hier genutzte Unterscheidung ist eine moralisierende, die hauptsächlich auf das vermeintlich leichtfertige, spekulative Eingehen von finanziellen Risiken rekurriert, im Gegensatz zu langfristigen, rational erscheinenden Investitionsentscheidungen (Esposito 2010: 110ff.). Andererseits werden in diesem Zusammenhang Banken und Finanzmärkte auch im Gegensatz zu Regierungen genannt. Diese Unterscheidung lässt die Märkte als ein den Staaten entgegengestellter, mindestens ebenbürtiger, Akteur erscheinen: „Das ist das Diktat der Finanzmärkte über die Staaten und Völker.“ (Schachtschneider 2011). Diese beiden Unterscheidungen bilden die Grundlage nicht nur für die im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Beiträge, sondern finden sich auch im Kontext vieler anderer finanz- und wirtschaftspolitischer Diskussionen wieder. Mit ihnen erscheinen die Finanzmärkte als böser Gegenspieler der guten Politik (Jöstingmeier 2012: 3f.). Es entsteht eine Darstellung von bösen Bankern und guten Politikern, die zur Folge hat, dass den Finanzmärkten die Verursachung einer Reihe von beobachteten Problemen zugeschrieben wird. Demgegenüber stehen die Politiker (wobei es sich natürlich wiederum um eine

anonyme Generalkonstruktion handelt) in einer Doppelrolle als Retter und Opfer dar, aus der auch eine gewisse Enttäuschung spricht. Diese Enttäuschung spiegelt sich wieder in den Kommentaren, die von der „Perversität“ (Zeise 2011: 7) sprechen, dass die Staaten darunter zu leiden hätten, die Banken gerettet zu haben und nun die Geretteten es sind, die die Staaten unter Druck setzten. Es verdichtet sich also ein Schema, dass es erlaubt neue Themen in den Medien, mit Rückgriff auf etwas Bekanntes, zu beurteilen. In diesem Fall ist es vor allem die Zuschreibung von Kausalität, die sich an dem etablierten Schema orientiert.

Das „Schema“ ist ein Konzept aus der systemtheoretischen Betrachtung der Massenmedien (Luhmann 2009a: 131ff.). Schemata erlauben einen Rekurs auf frühere Ereignisse und Berichte und erinnern die damit verbundenen Deutungen. Somit sind sie also Abstraktionen früherer Zustände. Schemata können dann wiederum als Grundlage für Kausalattributionen bei neuen Ereignissen dienen. Sie regeln, was angesichts der täglichen Flut an neuen Informationen erinnert und was vergessen wird und bilden damit ein soziales Gedächtnis. Analog dazu ließe sich auch das Konzept des „Framings“ (McCombs 2004) verwenden, wonach Frames einzelne Aspekte eines Themas selektierend hervorheben und die Berichterstattung hinsichtlich einer Problemdefinition und Kausalzuschreibung strukturieren.

Vorangegangene Krisen, in diesem Fall besonders zugespitzt durch die erst kurz zuvor skandalisierte Finanzkrise, haben die Märkte als Krisenverursacher im massenmedialen Gedächtnis etabliert. Ohne dass dies einer neuen empirischen Prüfung bedürfe, wird diese Kausalzuschreibung im Rahmen der Schuldenkrise aktualisiert, das heißt erinnert. Das Schema steuert die Wahrnehmung und erlaubt ein komplexes, neues Problem schnell zu beurteilen. Die zuvor genannten publizistischen Kommentare sind die Folge dieses Schemas, dass die Schuldenkrise primär als durch die Märkte verursacht darstellt. Deswegen werden dann auch Fragen der Regulierung der Märkte durch die Politik virulent (Ulrich & Mastronardi 2011). Die Ursachenrekonstruktion setzt bei der Wirtschaft an: Nicht eine verfehlte Fiskalpolitik der verschuldeten Regierungen sei der Grund für die Krise, sondern die Banken und ihre Spekulationen. Hier soll nicht impliziert werden, der wirkliche Grund der Krise liege bei den Regierungen. Es soll lediglich darauf hingewiesen werden, dass die Schuldzuschreibung beobachterrelativ ist und es ebenso möglich wäre, die Schuldenkrise als ein Ergebnis jahrzehntelanger Schuldenakkumulation zu beschreiben. Stattdessen werden offenbar bei der Politik als auch in der medialen Berichterstattung vor allem auf Spekulanten, Ratingagenturen und andere verwiesen, worauf noch später einzugehen sein wird.

Nur selten finden sich auch Kommentare, die den Regierungen eine Verantwortung für die Krise zuschreiben. Diese beziehen sich zumeist auf Regulierung und

damit auf die Beziehung zwischen Politik und Wirtschaft. Der Politik wird dementsprechend vorgeworfen zu wenig getan zu haben um die Finanzmärkte nach der Krise von 2007 zu regulieren oder sogar Deregulierung betrieben zu haben: „Banker haben auch deshalb unverantwortlich gehandelt [im Rahmen der Finanzkrise, Anm. d. Verf.], weil Regierungen und Politiker grob fahrlässig deren Handeln legalisiert haben“ (Bode & Pink 2010: 45). In beiden Fällen erscheint also wieder die Unterscheidung zwischen Politik und Finanzmärkten und dient nun soweit der Erklärung der Krise, als dass die Politik nicht genug getan habe, um die schädlichen Effekte der Banker zu unterbinden. Die Banker dienen einmal mehr als starkes Negativbeispiel und der Politik wird Fahrlässigkeit, im schlimmsten Falle Untätigkeit vorgeworfen. So wird das oben beschriebene Schema als Unterscheidung in die Politik hineinkopiert und erscheint nun als Problem der Regulierung der schlechten Einflüsse der Märkte. Im Besonderen wird hier darauf hingewiesen, dass die Regulierten, in Form von Lobbyismus, an der Regulierung beteiligt seien und dadurch Einfluss ausübten (Zeise 2011: 5). Es setzt sich also das Erklärungsschema fort und deutet wieder auf eine Überforderung oder Überwältigung der Politik durch wirtschaftliche Akteure hin.

Zuletzt wird, insbesondere vonseiten der Politik, ein bestimmter Akteur aus der Finanzbranche als Verursacher der Krise hervorgehoben: Ratingagenturen hätten durch die Herabstufung der Kreditwürdigkeit von Staaten zur Zuspitzung der Krise beigetragen (Schwenn & Plickert 2011). Sie würden die Reformschritte der Politik nicht würdigen und stattdessen mit, für die Politiker zeitlich inopportunen, Ratingherabstufungen zur Eskalierung der fiskalischen Situation beitragen. Den Ratingagenturen wird damit ein großer Einfluss auf die Politik zugeschrieben, aber auch an der Legitimierung der Ratingagenturen gezweifelt. Interessant ist auch die häufig zu findende Forderung nach einer europäischen Ratingagentur (Hönighaus 2012). Diese suggeriert es sei nicht nur ein Übergriff der Ratingagenturen als wirtschaftliche Akteure, sondern auch insbesondere ein Angriff von amerikanischen Finanzakteuren auf die Staaten Europas. Das Oligopol der US-amerikanischen Ratingagenturen solle durch die Schaffung einer europäischen durchbrochen werden, von der man erwartet sie würde anders, besser im Sinne der Politik, urteilen. An dieser Stelle zeigt sich beispielhaft die Steuerungsproblematik der Politik. Eine durch die Staaten geschaffene und instruierte Ratingagentur würde kaum das Vertrauen wirtschaftlicher Akteure genießen, wie es den bestehenden gegenüber erbracht wird (Beck & Wienert 2010). Eine ohne die Politik geschaffene europäische Ratingagentur müsste jedoch wahrscheinlich nach ähnlichen Kriterien entscheiden, wie die bestehenden Agenturen es tun, um ernst genommen zu werden. Dann gäbe es jedoch wiederum wohl keinen Unterschied zwischen ihrer Einschätzung und

der der amerikanischen Ratingagenturen. Interessant ist es jedoch, dass die geäußerte Bedrohung durch Ratingagenturen noch erweitert wird um eine nationale Komponente. Insbesondere in Bezug auf die Finanzmärkte wird häufig auf deren weltweite Vernetztheit und ihre Transnationalität hingewiesen. Insofern scheint es zunächst verwunderlich, dass dann auf eine Unterscheidung von USA und Europa verwiesen wird. Auf diese Problematik sei an dieser Stelle nur kurz hingewiesen, sie müsste im Rahmen einer weiteren Untersuchung analysiert werden.

Neben dem oben beschriebenen Erklärungsschema, nach dem vor allem Banker und die Finanzmärkte als Verursacher der Krise anzusehen sind, wird in der Diskussion auch häufig die Dichotomie zwischen Deutschland und Griechenland, beziehungsweise den von der Krise als besonders gefährdet geltenden Staaten allgemein, genannt. Im Lichte dieser Unterscheidung erscheint Deutschland häufig als „Zahlmeister“ innerhalb der EU (Willeke 2011). Diese Argumentation findet sich in unterschiedlich ausführlicher Ausarbeitung an verschiedenen Stellen. Das Argument ist, dass Deutschland innerhalb des Finanzierungssystems der Europäischen Union unverhältnismäßig viel beigetragen habe und auch im Rahmen der Finanzhilfen noch beiträgt. Diese Argumentation existierte bereits vor der Krise (Reiermann 1994), wie sie auch jetzt wiederholt wird (Hoffmann 2011). Insofern kann man hier wiederum ein Schema der massenmedialen Berichterstattung erkennen, dass die deutsche Position innerhalb der Europäischen Union unter dem Gesichtspunkt des finanziellen Beitrages beurteilt. Dies scheint, neben dem zuvor genannten Schema der Finanzmärkte, der in der Berichterstattung am häufigsten genannte Aspekt zu sein. Die Grundlage dieser Unterscheidung ist also eine Sichtweise, die hier die Unterschiede zwischen den Nationalstaaten auf fiskalischen Kategorien gründet. Dies findet sich auch in der entscheidungstheoretischen Auseinandersetzung mit der Schuldenkrise wieder (Sinn 2011), die kontrastierend angeführt werden soll. Hier wird die Ursache für die Krise vor allem in einem Ungleichgewicht in der Zahlungsbilanz zwischen Deutschland und Griechenland, beziehungsweise den GIPS-Ländern (Griechenland, Irland, Portugal, Spanien) im Allgemeinen gesehen. Lohn- und Preisgefälle zwischen diesen Staaten führten zu unterschiedlich starken Wettbewerbspositionen. Im speziellen besitze Deutschland einen Exportüberschuss gegenüber diesen Ländern, der von diesen nur durch Kreditaufnahme finanziert werden könne. Hierbei handelt es sich also um internationalen Handel, jedoch unter einer gemeinsamen Währung.

Ein automatisches Devisenverrechnungssystem zwischen den Staaten der Euro-Gruppe² habe es den GIPS-Ländern erlaubt diesen Importüberschuss zu finanzieren, auch nachdem griechische Schuldtitel, im Zuge der Finanzkrise, an den Finanzmärkten nicht mehr nachgefragt worden sind. Diese Möglichkeit des jenseits der Finanzmärkte stattfindenden, de facto unbegrenzten Schuldenaufnehmens wird als grundlegende Ursache für die Krise angesehen (Sinn 2011: 7f.).

Interessant ist, dass in dieser Erklärung die Finanzmärkte als Akteur nicht auftauchen und ihnen keine Verursacherrolle zugeschrieben wird. Damit unterscheidet sie sich von den anderen Kausalattributionen. Sie kommt jedoch trotz anderer Argumentation zu einem ähnlichen Schluss wie das oben beschriebene „Zahlmeister“-Argument (Sinn 2010: 9). Deutschland dürfe nicht für die Verschuldung anderer Staaten aufkommen und der EFSF führe zu einer Transferunion, in der Deutschland dauerhaft für die Schulden der anderen Staaten eintreten müsse. Trotz ihrer unterschiedlichen Argumentationsweise ähneln sich also beide Ansätze hinsichtlich ihrer Schlussfolgerungen. Fragen der Finanzierung und dabei insbesondere der vermeintlich überproportionalen Anteil Deutschlands daran, markieren ein weiteres Schema der Berichterstattung. Der Unterscheidung zwischen Deutschland und den GIPS-Staaten liegen Annahmen über sparpolitische Strenge zugrunde, die Deutschland gleichsam als Vorbild und Opfer darstellen. So wird die deutsche Regierung auch im Ausland als Verfechter einer strengen Sparpolitik wahrgenommen, wie sie etwa im Fiskalpakt deutlich wurde. Vor allem im französischen Präsidentschaftswahlkampf wurde dies thematisiert (Kornelius 2012) und der deutschen Sparpolitik eine französische Wachstumspolitik gegenübergestellt (Sinn & Potrafke 2012). Wie die Unterscheidung zwischen Sparen und Wachstum die Politik der europäischen Staaten instruiert, könnte in einer anderen Arbeit nachgegangen werden. Uns soll hier genügen, dass diese Unterscheidung, zusammen mit der Verursacherzuschreibung gegenüber den Finanzmärkten, die Diskussion um die Schuldenkrise generell zu rahmen scheint.

2.3 Der Souveränitätsverlust der Politik

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt die Kausalzurechnungen untersucht wurden, wie sie in den Medien aktualisiert werden, soll im Folgenden die Diskussion um den Verlust von

² „Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer“ (TARGET), erlaubt die elektronische Abwicklung von Zahlungsvorgängen bei grenzüberschreitendem Handel. Diese werden über die Europäische Zentralbank und die jeweiligen nationalen Zentralbanken abgewickelt.

Souveränität aufseiten der Politik dargestellt werden. In der Berichterstattung werden verschiedene Eingriffe in die Autonomie des politischen Systems genannt und vor allem unter dem Stichwort „Souveränität“ verhandelt (Luhmann 2000: 319ff.). Am häufigsten werden dabei Eingriffe in die Staatssouveränität genannt, die sich auf den Verlust der Haushaltshoheit beziehen (von Lucke 2011: 5). Hierbei spielen zuerst internationale, beziehungsweise transnationale Organisationen wie die EZB, der IWF und der ESM, aber auch privatwirtschaftliche Akteure wie Ratingagenturen, eine Rolle. Ihnen wird vorgeworfen in die Haushaltspolitik, aber auch in die Wirtschafts- und Sozialpolitik von Staaten einzugreifen, beziehungsweise diese in ihren Gestaltungsmöglichkeiten einzuschränken. Wie genau dies geschieht, soll insbesondere am Beispiel des ESM und der Ratingagenturen in einem späteren Kapitel gezeigt werden. An dieser Stelle soll zunächst lediglich die massenmediale Berichterstattung untersucht werden. Es wird später zu klären sein ob die beobachteten Souveränitätsverluste, so sie denn vorhanden sind, auch Folgen für die Autonomie des politischen Systems haben oder sich dies lediglich als eine Neuorientierung von Entscheidungswegen bezeichnen lässt, die innerhalb des politischen Systems stattfindet. In der Berichterstattung wird dies in jedem Fall als ein Problem verlorener nationaler politischer Gestaltungsmacht im Rahmen der Schuldenkrise wahrgenommen.

Damit verbunden ist die Frage, nach welchen Kriterien politische Entscheidungen gefällt werden. Die oben genannten Organisationen werden dabei vor allem als von „politikfremden Experten“ (Schümer 2012) geleitet gesehen. Das Argument hierbei ist, dass zum Beispiel innerhalb der EZB für die Politik folgenschwere Entscheidungen getroffen würden, dies allerdings ohne politische Bedenken zu berücksichtigen. Stattdessen würden politische Entscheidungen nur nach finanziellen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten, eben nach der „Logik des Finanzmarktes“ (Ulrich & Mastronardi 2011), gefällt. Zunächst werden in dem Zusammenhang die Ratingagenturen genannt. Mit ihren Ratings, so wird es ihnen vorgeworfen, sanktionieren sie nationalstaatliche Politik und wirken damit disziplinierend auf diese ein. Der Gestaltungsspielraum der Politik werde in der Wirtschafts-, Sozial- und Fiskalpolitik dadurch eingeschränkt, dass Politiker bereits vorausahnend, aufgrund einer angedrohten Herabstufung, ihre Entscheidungen anpassen. Da Ratingagenturen jedoch ein Demokratiedefizit vorgeworfen wird und ihre Ratings auf wirtschaftlichen Kalkülen beruhen, gilt ihr Eingreifen in die Politik als problematisch.

Ähnlich verhält es sich mit den angesprochenen inter-, beziehungsweise transnationalen Organisationen. Der ESM etwa wird als „ein Regime autoritärer Stabilität“ (Urban 2011: 81) gehandelt, da ihm die demokratische Legitimierung fehle und er

in die Haushaltshoheit der Nationalstaaten eingreife. Auch der IWF wird, nachdem Italien im November 2011 einer Überwachung durch ihn zugestimmt hat, in diesem Sinne als nicht legitimierte Eingreifen verstanden (von Lucke 2011: 5). Auf Basis eines von ihr veröffentlichten Strategiepapiers (European Central Bank 2010), wird der EZB vorgeworfen, sie wolle die EU-Staaten durch ein „graduelles Sanktionsregime“ (Urban 2011: 77) überwachen und disziplinieren. Sie und die anderen an der so genannten „Troika“ beteiligten Organisationen (EZB, IWF, EU Kommission) seien „anonyme Analysten“ (Schümer 2012). Aus diesem Vorwurf spricht zum einen ein Gefühl der fehlenden parlamentarischen Verantwortung, da die Zuständigen keine Rechenschaft gegenüber demokratischen Institutionen ablegen müssen. Die demokratietheoretischen Implikationen dieser und anderer Kommentare werden später noch näher gehend analysiert.

Es deutet sich jedoch hier schon an, dass eines der Hauptprobleme in einem Demokratiedefizit europäischer Entscheidungswege gesehen wird. Gleichzeitig wird kritisiert, dass es sich hier hauptsächlich um Experten und Analysten handele, was wiederum auf die Finanzmärkte und auf wirtschaftliche Entscheidungskalkulationen verweist. Generell wird, wie zuvor schon gezeigt, immer wieder auf die Finanzmärkte als ein die Politik dominierender Akteur hingewiesen (von Lucke 2011). Interessant ist, dass diese Zuschreibung sich zwar als eine Art Grundton durch nahezu alle untersuchten Texte zieht, es aber dann doch zumeist bei einer lediglich diffusen Beschreibung der Zusammenhänge bleibt. Die Finanzmärkte bleiben als anonyme Generalkonstruktion im Rahmen dieser Texte intransparent und nur selten werden Ratings oder der CDS-Handel³ als spezifische Formen des Einflusses der Finanzmärkte über die Politik genannt. Konkreter wird es, wenn über die Probleme bestimmter politischer Entscheidungen oder ganzer Organisationen berichtet wird. Hierbei scheint es sich um ein generelles Bias in der untersuchten Textgattung zu handeln. Die Kommentatoren aus den Massenmedien, aber auch von wissenschaftlicher Seite, zielen hauptsächlich auf politische Akteure und Entscheidungen ab. Dies ist ein Bias, das sich auch in vermeintlich stärker an der Wirtschaft orientierten Medien findet (Financial Times Deutschland 2011). Dort wird ebenfalls hauptsächlich auf Missstände politischer Entscheidungen, denen es an demokratischer Legitimierung fehle, hingewiesen. Die meisten Äußerungen in diesem Zusammenhang scheinen sich also an der Politik und ihren Akteuren abzuarbeiten. Dort finden sich tangible und adressierbare Akteure, während die Finanzmärkte anonym und intransparent bleiben. Dies führt zu dem Widerspruch, dass zwar in den meisten

³ Credit Default Swaps (dt. Kreditausfallversicherungen) wurden zu Beginn der Schuldenkrise in hohem Maße gehandelt und nahmen in ihren politischen Konsequenzen die Herabstufungen der Ratingagenturen, insbesondere im Fall Griechenlands, teilweise vorweg.

Texten die Märkte als die Politik treibende Kraft genannt werden, dann jedoch zumeist auf typisch politische Fragestellungen, wie die demokratische Legitimation bestimmter Maßnahmen und Handlungsempfehlungen, rekurriert wird.

Diese demokratische Legitimation von Politik wird an mehreren Stellen in Gefahr gesehen. Zum einen wird dabei das Bestehen von Übergangsregierungen und Expertenkabinetten kritisch beurteilt (von Lucke 2011). In Griechenland trat der gewählte Premierminister im November 2011 zurück. Ihm folgte eine Übergangsregierung unter Loukas Papademos nach, die die Regierungsgeschäfte bis zu den Neuwahlen im Mai 2012 übernahm. In Italien übernahm ebenfalls im November 2011 eine nicht-gewählte Regierung unter Mario Monti die Regierungsverantwortung. In beiden Fällen handelt es sich um Regierungen, die von parteilosen Regierungschefs geführt werden und die einen biografischen Hintergrund als Wirtschaftswissenschaftler, Politikberater und als hohe Beamte in Organisationen der EU haben. Das Regierungskabinett Montis besteht auch hinsichtlich der anderen Regierungsposten hauptsächlich aus Parteilosen, weswegen diese häufig als Beispiel für eine Expertenregierung herangezogen wird.

Das hierin gesehene Problem ist, dass der politische Entscheidungsprozess so aus den üblichen demokratischen Verfahren hinausgehoben würde (Urban 2011). Ihnen fehle über demokratische Wahlen vermittelte Legitimität. Es kommt jedoch noch hinzu, dass auch in Ländern in denen es keinen Regierungswechsel gab, die Schuldenkrise einen gewissen überparteilichen Konsens hervorgerufen habe. Demnach wurden in Deutschland Entscheidungen bezüglich der Rettungsfonds ohne ausführliche Debatte im Bundestag beschlossen, wogegen eine Verfassungsbeschwerde eingereicht wurde (Degenhart & Däubler-Gmelin 2012). Regierung und Opposition seien sich, jedenfalls bezüglich der Schuldenkrise, größtenteils einig gewesen, sodass es kaum zu Parteienstreit gekommen sei. Man könnte auch sagen, die Unterscheidung von Regierung und Opposition schien keine Rolle mehr zu spielen. Auch da einige Regierungen lediglich als „machtlose Vollzugsorgane“ (Urban 2011: 85) von Beschlüssen gesehen werden, die von der Troika oder anderen Organisationen entschieden worden sind, entsteht der Eindruck, dass es keine Wahlmöglichkeit mehr gebe. Dadurch erscheint die Politik zum einen als entmachtet, zum anderen als nicht mehr demokratisch legitimiert und verliere damit insgesamt an Souveränität.

2.4 Zwischenfazit

Dieses Kapitel hat gezeigt, dass die Schuldenkrise auf eine Reihe von Aspekten verweist, die als Probleme politischer Souveränität beschrieben werden. Zum einen wurde auf den Verlust von Gestaltungsspielräumen der Politik in den Bereichen der Haushalts-, Wirtschafts- und Sozialpolitik hingewiesen. Dies wird hauptsächlich in Verbindung gebracht mit Akteuren der Finanzwirtschaft, insbesondere Ratingagenturen, aber auch mit internationalen Organisationen, wie dem IWF. Sie würden Handlungsoptionen der Politik einschränken, indem sie, etwa im Fall von Ratingherabstufungen, bestimmte politische Maßnahmen sanktionieren. Ferner können sie bestimmte Vorgaben setzen, die nationale Politiker erfüllen müssen um notwendige Refinanzierungsmöglichkeiten zu erhalten, wie im Fall der Troika. Der damit verbundene Aspekt ist, dass politische Entscheidungen zunehmend nach wirtschaftlichen Kriterien getroffen würden, zumeist von vermeintlich politikfernen Akteuren. Aus dieser Beobachtung entsteht der Eindruck, die Politik würde durch die Finanzmärkte bedrängt. Doch auch jenseits solcher Formen des Einflusses scheinen sich Entscheidungswege innerhalb der Nationalstaaten zu verändern. So wird zum einen auf das Entstehen von Expertenkabinetten hingewiesen. Diese würden ohne demokratische Legitimierung, aufgrund von vermeintlichen, wirtschaftlichen Sachzwängen entscheiden. Insgesamt scheinen politische Entscheidungen zunehmend auf inter- und transnationale Ebene verlagert zu werden, entweder im Rahmen von Regierungskooperationen wie den Euro-Gipfeln oder bei inter-, beziehungsweise supranationalen Organisationen. Zuletzt wird das Problem angeblich fehlender demokratischer Partizipation aufgeworfen. Das berührt nicht nur die Legitimierung der Expertenkabinette, sondern findet sich auch ferner in einer gefühlten Irrelevanz der Unterscheidung von Regierung und Opposition. Politische Entscheidungen kämen in Form eines überparteilichen Konsens ohne Debatten zustande oder das Parlament würde zur Entscheidung nicht oder nur nachträglich konsultiert. Da dies ein für die Kommentatoren besonders wichtiger Punkt zu sein scheint, der auch bei allen anderen Aspekten mitgeführt wird, soll dieser hier ausführlicher behandelt werden.

Die Kommentare zur Schuldenkrise rekurrieren auf eine Demokratietheorie, die sich insbesondere auf Jürgen Habermas und dessen Konzept der Volkssouveränität bezieht⁴. Danach leitet sich die Souveränität einer Regierung aus seiner Gründung auf positiv gesetztes Recht ab (Habermas 1992). Dieses Recht muss durch deliberative Verfahren

⁴ Habermas wird häufig zitiert, siehe beispielsweise: von Lucke (2011: 6) und Urban (2011: 84). Außerdem hat Habermas selbst mehrere Kommentare zur Schuldenkrise veröffentlicht, siehe unter anderem Habermas (2011b).

zustande gekommen sein, um seine legitimierende Wirkung zu erhalten. Eine deliberative Meinungsbildung hängt von der Nutzung von Kommunikationsrechten ab (Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, etc.), die in einer Mehrheitsentscheidung mündet. Mit diesen oder ähnlichen demokratiethoretischen Vorgaben operieren die meisten Berichte im Rahmen der Schuldenkrise: „[...] es geht heute um den Erhalt gerade der demokratischen Souveränität des Volkes“ (von Lucke 2011: 5). Immer wieder werden die Souveränität der Staaten und die Legitimierung bestimmter Entscheidungen in Zweifel gezogen, da sie nicht den demokratiethoretischen Ansprüchen an Partizipation genügen (Habermas 2011a). Insbesondere gerät hierbei die Europäische Union in den Fokus, wie sich schon zuvor bei den Kommentaren über den ESM und die Troika gezeigt hat. Nach Ansicht der Kritiker einer Transnationalisierung herrsche ein „demokratisches Souveränitätsvakuum auf EU-Ebene“ (von Lucke 2011: 7). Gleichzeitig fehle es an Partizipationsmöglichkeiten, beziehungsweise es kämen Entscheidungen zustande ohne Konsultation des EU-Parlamentes. So erscheint die zunehmende Bedeutung der EU als Gefahr für die demokratische Legitimierung von Politik, wobei man skeptisch sein müsste, ob die Nationalstaaten all diesen Anforderungen entsprechen würden.

Neben den Beobachtungen, die aufgrund demokratiethoretischer Normen getroffen werden, soll noch kurz auf das besondere Spannungsfeld zwischen Expertenregierungen und dem Ruf nach mehr Partizipation hingewiesen werden. Man kann hierin zwei Seiten einer Unterscheidung sehen (Nassehi 2012). Dem Ruf nach mehr Mitbestimmung stehe die Forderung nach einer größeren Expertise aufseiten der Politik im Umgang mit finanzwirtschaftlichen Fragestellungen entgegen. Es geht also um die Frage wie politische Entscheidungen erreicht, kommuniziert und legitimiert werden. Entscheidungen, die von Experten getroffen wurden, werden dann häufig als „alternativlos“ beschrieben und gerechtfertigt (Deutscher Bundestag 2010). Man erkennt also das Spannungsfeld, das sich auch in der Berichterstattung zur Schuldenkrise widerspiegelt. Befürworter einer Transnationalisierung und Stärkung der Überwachung nationalstaatlicher Haushalte rekurrieren auf die Notwendigkeit dieser. Die Kritiker hingegen fordern mehr Partizipation. Würde man nun mit dieser Leitunterscheidung die Schuldenkrise beobachten, so müsste man bei jeder politischen Maßnahme fragen, wie viel Expertise darin steckt, ob sie die Probleme lösen kann oder ob sie demokratischen Anforderungen widerspricht. In beiden Fällen bräuchte man Maßstäbe, um zu entscheiden wann eine Entscheidung notwendig und Problemadäquat ist und wann es ihr an Partizipation mangelt. Man müsste schauen, ob Expertenwissen genutzt wurde und einen arbiträren Maßstab wählen nach dem man

entscheidet ob genug Expertise eingefordert wurde oder nicht. Ebenso verhält es sich mit der Frage ob genug Partizipation ermöglicht wurde, wofür man wiederum normative Demokratieansprüche anführen müsste. So unterscheiden sich dann auch die Schlüsse, die aus einzelnen politischen Maßnahmen gezogen werden, je nach Standpunkt des Beobachters. Wir können dann diese Unterscheidung beobachten und anschließend Fragen, welche Folgen es hat, wenn man so differenziert. Um unsere Ausgangsfrage nach den Kanälen und Möglichkeiten einer Beeinflussung von Wirtschaft und Politik zu beantworten, wollen wir jedoch die beobachteten Probleme als Ausgangspunkt unserer Untersuchung nehmen. Sie sind möglicherweise das Ergebnis einer Skandalisierung von Phänomenen, die im Zusammenhang einer feindlichen Übernahme des politischen Systems relevant sein könnten. Dafür wollen wir insbesondere auf die Unterscheidung von System und Umwelt rekurrieren, in der Hoffnung Aspekte beleuchten zu können, die über die alltägliche Berichterstattung hinausgehen.

Die Frage ist, ob die in diesem Abschnitt skizzierten Probleme sich systemtheoretisch beschreiben lassen. Dies ist kein Selbstzweck, denn eine politikwissenschaftliche, demokratietheoretische Betrachtung der Schuldenkrise und von Formen der Einschränkung politischer Souveränität wäre ebenfalls möglich. So könnte beispielsweise auf die Verschiebung von public zu private authority hingewiesen werden, welche den Wandel der Akzeptanz von Autoritätsgrundlagen beschreibt⁵. Hiermit verbunden ist der politische Bedeutungszuwachs von nicht-staatlichen Akteuren, wie Nichtregierungsorganisationen, Thinktanks oder auch privaten Finanzorganisationen, wie den Ratingagenturen. Ihnen gemein ist, dass mit ihnen ein Demokratiedefizit verbunden wird und normative Handlungsempfehlungen gegeben werden, die meist auf mehr Partizipation oder Transparenz abzielen. Solche Darstellungen finden sich bereits für viele Politikfelder und sollen deshalb hier nicht zentral gestellt werden. Stattdessen soll hier, wie gesagt, eine alternative Unterscheidung angewandt und die Frage aufgeworfen werden, ob sich im Rahmen der Schuldenkrise eine Verletzung der Autonomie des politischen Systems beobachten lässt, bis hin zu einer möglichen Übernahme der Politik durch die Wirtschaft. Um eine systemtheoretische Beschreibung der oben skizzierten Problemaufwürfe zu erlauben, sollen im Folgenden einige Begriffe dargestellt werden, die in diesem Zusammenhang relevant sind.

⁵ Siehe unter anderem die Sammelwerke: Hall & Biebricher (2007); Held & Koenig-Archibugi (2005), ferner für den Fall kooperativer Governancemodi: Hodge et al. (2010)

3 Theoretische Grundlegung

3.1 Funktionale Differenzierung

Dieser Abschnitt soll einige Begriffe der Systemtheorie einführen, um es uns in einem zweiten Schritt zu erlauben Thesen zu generieren, mit denen der empirische Fall der Schuldenkrise, hinsichtlich seiner Folgen für das politische System, untersucht werden kann. Der Aufbau der Theorie macht es jedoch erforderlich Verweise auf andere Begriffe zu geben, wodurch eine Begriffserklärung sich immer auch mit der Frage befassen muss, was weggelassen wird. So verweist der Begriff der „funktionalen Differenzierung“ etwa bereits auf eine Reihe anderer Themen, wie „Kommunikationsmedien“, „Codes“ sowie „Selbst-/Fremdreferenz“. Sie alle entsprechend zu würdigen, würde den Rahmen dieser Arbeit übersteigen. Deswegen müssen die folgenden Beschreibungen einige Begriffe auslassen oder als gegeben voraussetzen. Es soll eine begrenzte Auswahl an Begriffen eingeführt werden, die für den vorliegenden Fall relevant sind. Danach sollen, in Verbindung mit den bereits dargestellten populären Problemdiagnosen, Thesen entwickelt werden, wie ein Autonomieverlust oder eine Übernahme der Politik im Rahmen der Schuldenkrise konzipiert werden kann.

Der Begriff der funktionalen Differenzierung hat bereits eine längere Tradition innerhalb der Soziologie. In Verbindung mit der Theorie autopoietischer Systeme nimmt er jedoch eine besondere Prägung an. Mit ihm wird die Struktur der Gesellschaft beschrieben. Diese ist nicht zwangsläufig funktional differenziert, sondern hat sich im Rahmen gesellschaftlicher Evolution vom Typus der segmentären, über Formen hierarchischer oder stratifikatorischer Differenzierung entwickelt (Luhmann 1997: 707ff.). Es löst damit nicht nur ältere Gesellschaftsstrukturen ab, auch steht es noch verbreiteten Vorstellungen entgegen, die Politik, beziehungsweise der Staat, bilde die Spitze der Gesellschaft (Bode 1999: 135ff.). Dagegen beschreibt funktionale Differenzierung die Gesellschaft als in gleichrangige, nebeneinanderstehende Teilsysteme differenziert, die jeweils eine spezifische Funktion für das Gesamtgesellschaftssystem übernehmen. Die Teilsysteme sehen dabei ihre jeweilige Funktion als primär an und befassen sich nur damit. So befasst sich das politische System mit der Herstellung kollektiv bindender Entscheidung, während die Wirtschaft unter der Bedingung von Knappheit zukünftige Versorgung sicherstellt.

Jedes System beobachtet die Gesellschaft unter der Maßgabe seiner eigenen Leitdifferenz, dem Code. Der Code enthält dabei eine Duplikationsregel, die nicht

ausschließend wirkt, sondern es erlaubt an Ereignisse und Mitteilungen kontingent anzuschließen (Luhmann 2009c). Es gibt einen positiven (Präferenzwert) und einen negativen Wert (Reflexionswert), zwischen denen jede Beobachtung entscheiden muss und kontingent erscheint. So operiert die Wissenschaft beispielsweise mit dem Code „wahr/unwahr“, wobei jedoch der Reflexionswert „unwahr“ nicht einen Ausschluss aus dem System markiert, sondern vielmehr im System verarbeitet wird. An wissenschaftliche Aussagen, die als falsch eingestuft werden, können Korrekturen anschließen und neue, als „wahr“ bewertete Aussagen anschließen. Des Weiteren kann eine einmal als wahr markierte Beobachtung später, oder aus dem Blick einer anderen wissenschaftlichen Theorie, wieder als unwahr bezeichnet werden und wiederum neue wissenschaftliche Forschung anregen. Es zeigt sich also, dass es sich bei Codes um ein binäres Beobachtungsschema handelt, das Drittes ausschließt und auf Kontingenz verweist, wie es auch durch eine Technisierung des Kreuzens von einer auf die andere Seite der Unterscheidung erlaubt.

Eine Beobachtung, die sich an der Unterscheidung wahr/unwahr orientiert ist eine Operation des Wissenschaftssystems und gegenüber den Operationen anderer Funktionssysteme immunisiert. Während also die Wissenschaft mit dem Code wahr/unwahr operiert, verwendet die Politik den Code Machtüberlegen/Machtunterlegen. Es kann nicht über wissenschaftliche Aussagen nach dem Machtcode entschieden werden, ohne gesellschaftliche Komplexitätsverluste hinnehmen zu müssen. Der jeweilige Code eines Funktionssystems erlaubt keinen Eingriff durch ein anderes System mit dessen anderen Code. Dies zeigt, dass ein jedes Ereignis zu unterschiedlichen Anschlüssen in unterschiedlichen Systemen führen kann. Eine Ehescheidung kann zum Beispiel im Rechtssystem zur Frage nach der Legalität dieser führen, im Wirtschaftssystem bestimmte Zahlungen verursachen und im System der Massenmedien, bei quantitativer Häufung, als Information ausgestrahlt werden. Es zeigt sich ferner, dass es keine integrierende Sicht einer hierarchischen Spitze der Gesellschaft gibt, die die Gesellschaft als Ganzes repräsentieren kann (Luhmann 2008: 133f.). Anders als in der Vormoderne, in der die Religion bestimmte Weltdeutungen vorgegeben und durchgesetzt hat, ist die moderne Gesellschaft von einer Pluralität divergierender Weltbeschreibungen gekennzeichnet. Die Funktionssysteme stehen ohne eine Rangordnung nebeneinander und keines überwiegt die anderen oder ist wichtiger oder stärker. In der Tat entwickelt Luhmann eher die Idee, dass wenn ein System in der Gesellschaft dominiert, es jenes wäre, das die höchste „Versagensquote“ (Luhmann 2005: 270) besitzt. Das heißt jenes System, das einen Engpass für gesellschaftliche Kommunikation erzeugt, ein System, bei dem Kommunikation wiederholt abbricht, als das wichtigste wahrgenommen wird. Scheitert

Kommunikation anderer Systeme wiederholt am Fehlen von Zahlungsmitteln, erscheint die Wirtschaft als das wichtigste System.

Systeme differenzieren sich in der Gesellschaft, indem sie zwischen sich und ihrer Umwelt unterscheiden. Im Laufe der gesellschaftlichen Evolution wird der Mensch aus dem Gesellschaftssystem ausdifferenziert, was dann durch Semantiken wie dem Individualismus begleitet wird. Während also die stratifikatorisch differenzierte Gesellschaft die Menschen noch innerhalb eines Ständesystems hierarchisch einordnete, verschwindet der Mensch aus dem funktional differenzierten Gesellschaftssystem und wird nunmehr Teil der Umwelt dieses Systems (Luhmann 1997: 744). Dies ist gerade vor dem Hintergrund der hier untersuchten Schuldenkrise und ihrer Folgen für das politische System von Interesse. Menschen lassen sich nicht in den Funktionssystemen verorten. Die alltagsplausible Erklärung, nach der etwa ein Mensch im Wirtschaftssystem zu verorten sei, weil er Bankangestellter ist, wird damit widersprochen. Der Mensch selbst kann ungeachtet seines Berufes an Kommunikation verschiedener Funktionssysteme teilhaben. Deswegen kann es an dieser Stelle auch nicht ausreichen einen möglichen Autonomieverlust der Politik darin zu sehen, dass eine Entscheidung von einem „Menschen aus der Wirtschaft gefällt“ wird. Selbst wenn der ehemalige Vorsitzende eines Finanzkonzerns zum Regierungschef gewählt würde, wollen wir darin noch nicht eine Übernahme der Politik durch die Wirtschaft sehen. Denn dieser müsste ungeachtet, vielleicht trotz, seines biografischen Hintergrundes sich politischen Verfahren, wie der Wahl, unterziehen. Damit wäre dann auch seine Regierung eine durch politische Operationen selegierte und somit die Autonomie des politischen Systems nicht berührt.

Jedes Funktionssystem beschäftigt sich nur mit seiner Funktion, seinem Thema, und nimmt das Operieren anderer Teilsysteme nur als Irritationen wahr. Dies widerspricht also älteren Vorstellungen von Inputs und Outputs, die intersystemisches Verstehen suggerieren. Dass die Systeme für ihre jeweilige Funktion allein zuständig sind und kein System für ein anderes einspringen kann, bedeutet jedoch nicht es gebe keine wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den Teilsystemen. Vielmehr erfordert die Spezifizierung der Systeme ein zunehmendes Maß an Interdependenz. Dadurch kommt es auch zu vielfacher gegenseitiger „Einschränkung von Freiheitsgraden“ (Luhmann 2005: 269). Beobachtet das Funktionssystem sein Verhältnis zum gesellschaftlichen Gesamtsystem, so sieht es seine Funktion. Beobachtet es seine Beziehung zu anderen Teilsystemen, erkennt es die verschiedenen intersystemischen Leistungsbeziehungen. So erfüllt das Wirtschaftssystem gegenüber der Gesellschaft die Funktion unter der Bedingung von Knappheit zukünftige

Versorgung sicherzustellen aber gegenüber anderen Systemen eine Leistungserbringung in Form von Güterproduktion, Bedürfnisbefriedigung oder eben der Bereitstellung von Finanzmitteln für die Politik. Umgekehrt sind andere Funktionssysteme von der Leistung der Politik, letztwirksame Entscheidungen zu treffen, abhängig. Die Wirtschaft kann über einen Mangel an, durch das Erziehungssystem bereitgestellte, Fachkräften klagen und von einem „Braindrain“ reden. Auf diese Weise entstehen zwischen den Systemen Interdependenzen, die auf Leistungsabhängigkeiten beruhen, über die innerhalb der Systeme wiederum nicht frei verfügt werden kann. Die Politik mag von der Bereitstellung von Finanzmitteln durch die Wirtschaft abhängig sein, kann aber nicht frei darüber verfügen und der Wirtschaft anordnen diese in höherem Maße bereitzustellen. Der Versuch dies politisch zu erzwingen würde mit Entdifferenzierung und einem Verlust von Komplexität einhergehen oder in Form von Inflation als Problem wieder in die Politik zurückgegeben. Insofern können die gesellschaftlichen Teilsysteme nur anhand von Symptomen, beispielsweise dem Fehlen von Finanzmitteln oder dem Fehlen von Rechtssicherheit und damit erst zu spät (Luhmann 1997: 754f.) ihre Leistungsabhängigkeiten beobachten.

Es ist ferner keine Beschränkung gesetzt, welches Ereignis welchem System zugeordnet werden müsste (Lange 2003: 158f.). Nicht nur kann ein und dasselbe Ereignis zu unterschiedlichen Anschlüssen in verschiedenen Systemen führen, die Funktionssysteme zeichnen sich durch eine spezifische Universalität ihres Codes aus. Sie konzentrieren sich auf ihre spezifische Funktion, für die sie universell zuständig sind und halten sich die Möglichkeit offen jedes Ereignis und jeden Sachverhalt unter Maßgabe ihres Codes zu beobachten. So kann die Politik zum Beispiel entscheiden, wenn sie andere Sachverhalte zur politischen Profilierung ausgeschöpft hat, sogar die menschliche Reproduktion zum Thema zu machen, sie zu politisieren und dann um Maßnahmen zur Erhöhung der Geburtenraten zu streiten. Dem spezifischen Universalismus der Codes ist keine Grenze gesetzt und damit auch nicht dem Prozessieren der Funktionssysteme.

3.2 Selbstreferenz

Der Begriff der Selbstreferenz umschreibt den Bezug, den ein System zu seiner Umwelt herstellt. Entgegen traditionellen Systemtheorien, die von klaren Input/Output-Beziehungen zwischen Systemen ausgehen, wird hier auf die Geschlossenheit von Systemen gegenüber ihrer Umwelt hingewiesen. Selbstreferenzielle Systeme beziehen sich mit jeder ihrer

Operation auch auf sich selbst (Baraldi et al. 2008: 163). Sie bezeichnen etwas im Kontext einer anderen Unterscheidung, in diesem Fall der Unterscheidung von System und Umwelt. Systeme müssen die Operationen, die zu ihnen gehören, von denen der Umwelt unterscheiden. Die Voraussetzung dafür ist die Verwendung der Unterscheidung von Selbst- und Fremdreferenz im System. Das System muss unterscheiden, wie es für sich selbst ist (Selbstreferenz) und wie es für andere ist, beziehungsweise von anderen bezeichnet wird (Fremdreferenz). Diese Unterscheidung ist nicht identisch mit dem Code des Funktionssystems, sondern steht „orthogonal“ (Luhmann 1997: 754) zu ihr. Das bedeutet, dass Funktionssysteme die Zugehörigkeit von Operationen nicht davon abhängig machen, ob ihnen der positive Wert des Codes zugewiesen werden kann. Der Code kann auf beide Seiten der Unterscheidung von Selbst- und Fremdreferenz angewandt werden. Die Politik schließt nicht nur an Kommunikation an, der der Codewert Machtüberlegen zugewiesen wird, sondern sie schließt an Politisches an. Der Code kann dann weiterhin sowohl auf systemeigene Operationen angewandt werden, als auch auf systemfremde, etwa auf Forderungen nach regulierendem Eingreifen und letztgültendem Entscheiden der Politik. Die Unterscheidung von Selbst- und Fremdreferenz ist also ein wieder Eintauchen der Unterscheidung von System und Umwelt aufseiten des Systems. Durch die kontinuierliche (Neu-)Bestimmung dieser Systemgrenze operiert das System reflexiv und erlaubt so operative Schließung.

Sich selbst im Unterschied zu anderem zu beobachten erlaubt die operative Geschlossenheit des Systems, aber auch seine Offenheit (Luhmann 1984: 602ff.). Zustände aus der Umwelt werden nicht im System äquivalent abgebildet, denn es gibt keine lineare Kontinuität der Umwelt im System. Die Selbstreferenz wird in der Operation mitgeführt, muss aber sowohl einen fremden Umweltzustand beschreiben, um nicht als reine Selbstnennung in eine Tautologie zu führen. Diese stetig mitlaufende Selbstreferenz wird mit Selbstbeschreibungen unterstützt, wie dem Kapital der Wirtschaft oder dem Staat der Politik. Jede Operation des politischen Systems, die sich auf Umweltzustände bezieht, fragt somit auch: Welche Auswirkungen hat dies auf den Staat? Das System reagiert auf Differenzen in der Umwelt mit Differenzen im Systeminneren. Die Einheiten, die das System verwendet, werden vom System selbst erzeugt, was es jedoch dem System erlaubt auf Irritationen aus der Umwelt zu reagieren, solange es die Unterscheidung von Selbst- und Fremdreferenz in seinem Operieren mitführt.

Dies führt auch zum Begriff der Autopoiesis. Systeme konstruieren die Elemente aus denen sie bestehen selbst, durch ihre eigenen Operationen (Luhmann 1997: 65ff.). Sie schließen an eigene Operationen an und erreichen dadurch eine Geschlossenheit

gegenüber ihrer Umwelt. Diese Autonomie darf jedoch nicht mit einer vollständigen Isolation des Systems verwechselt werden (Luhmann 1993: 141). Obwohl das System beständig an selbst erzeugte Operationen anschließt, wirkt die Umwelt beschränkend oder erweiternd auf die Optionsräume des Systems ein. Es gibt jedoch keine direkte Übereinstimmung von Umweltereignissen im System. Dies wird insbesondere bei Steuerungsdebatten deutlich (Lange 2003: 205ff.). Der Versuch der Politik mit einer bestimmten Maßnahme in die Wirtschaft einzugreifen mag einen politischen Sinn haben. In der Wirtschaft jedoch wird nach eigener Maßgabe darauf reagiert und beispielsweise Alternativen genutzt, die die Steuerung umgehen. Dies wird dann im politischen System wiederum als unintendierte Folge von Regulierung problematisiert. Die Umwelt mag beeinflussend in ein System eingreifen wollen jedoch entscheidet das System autonom, in welcher Weise die Irritationen aus der Umwelt verarbeitet werden.

Die drei hier dargestellten Begriffe Selbstreferenz, operative Schließung und Autopoiesis, hätten je für sich eine noch gründlichere Darstellung verdient. Hier kann es jedoch nur bei den kurzen Bemerkungen bleiben. Die Begriffe weisen gleichwohl alle auf einen bestimmten Aspekt hin, der im Rahmen dieser Untersuchung relevant ist. Die Umwelt kann beschränkend oder ermöglichend auf ein System eingreifen und in Form von Irritationen für das System relevant werden. Dies alles kann stark oder weniger stark auf das System einwirken. Es handelt sich jedoch nie um eine direkte Äquivalenz von Umweltzuständen im System. Externe Beeinflussung wird nicht ihrer originalen Intention entsprechend im System verarbeitet. Dies stellt eine Hürde dar für Konzepte, die auf einer kausal-linearen Beziehung zwischen Systemen aufbauen. Da die Systeme aber dennoch in vielfältigen Interdependenzbeziehungen zueinander stehen, können trotzdem Beeinflussungen beobachtet werden. Eine Frage nach der Übernahme der Politik durch die Wirtschaft etwa muss demzufolge mitfragen: Was ist dies für die Politik? Statt lediglich eine Beeinflussung durch die Wirtschaft zu sehen, müsste gefragt werden, wie die Politik diese ermöglicht und sie vielleicht sogar aktiv befördert. Dann erscheinen die untersuchten Vorgänge auch weniger als lineare Einflussnahme, sondern als eine wechselseitige Beziehung, an der beide Systeme beteiligt sind. Inwiefern dann die Autonomie eines Systems betroffen sein kann, wird noch zu diskutieren sein.

3.3 Autonomie

In Luhmanns späteren Schriften wird der Autonomiebegriff mit dem der Autopoiesis nahezu gleichgesetzt und damit auf die Art der internen Operation des Systems abgestellt (Kuchler 2006: 18f.). Autonomie erscheint dann ebenfalls, in Form der Reproduktion der eigenen Elemente durch das System, als selbstreferenzielle Geschlossenheit. Der frühere Autonomiebegriff Luhmanns steht jedoch nicht im Gegensatz zum Begriff der Autopoiesis, wie noch zu zeigen sein wird. Beim älteren Autonomiebegriff handelt es sich um eine rollentheoretische Spezifizierung, die Luhmann an der Autonomie des politischen Systems expliziert hat (Luhmann 2010: 141ff.) und die damit für diese Untersuchung von vorrangigem Interesse ist. Dementsprechend soll dieser Autonomiebegriff im Folgenden kurz dargestellt werden.

Der Autonomiebegriff Luhmanns stellt auf das Verhältnis zwischen einem System und seiner Umwelt ab. Autonomie sei demnach: „[...] die Möglichkeit eines Systems [...], selbst Ursachen zu setzen, die zur Erhaltung eines Unterschiedes zwischen System und Umwelt [...] beitragen können.“ (Luhmann 2010: 106). Wie also auch im Konzept der Autopoiesis angedacht, geht es darum Kurzschlüsse zwischen System und Umwelt, also ein direktes Hineinwirken von Umweltzuständen in das System, zu verhindern. Autonomie heißt nicht Isolation. Das System ist abhängig von Umweltkontakten, von Leistungen anderer Systeme, kann aber selektiv mit diesen umgehen und die Selbstprogrammierung seiner Entscheidungsprämissen bleibt davon unangetastet. Die Selbstprogrammierung von Entscheidungsprämissen, also das Entscheiden über Entscheidungen, ist für Luhmann das Maß politischer Autonomie. Dies ist verknüpfbar mit dem Konzept der Selbststeuerung, das im Autopoiesisbegriff enthalten ist. Es wird hier jedoch auf den typischen Modus politischer Operation, nämlich der Entscheidung, angewandt (Luhmann 2000: 85f.). Autonomie kann ferner in drei Dimensionen gedacht werden, anhand derer auch erkennbar ist, wie das politische System seine Autonomie gegenüber der Umwelt behauptet.

Zunächst ist hier die Sozialdimension der Autonomie zu nennen. Ein Maß für die Autonomie eines Systems ist demnach, ob es zwischen verschiedenen Umweltkontakten wählen kann. Es muss in der Umwelt des Systems eine Pluralität an Kontaktmöglichkeiten geben. Wenn ein einzelnes Umweltsegment dominieren würde, könnte das System nicht mehr autonom operieren und würde lediglich zu einer abgeleiteten Abteilung des dominierenden Umweltsystems werden. Ähnlich argumentiert Luhmann auch später im Zusammenhang mit strukturellen Kopplungen (Luhmann 1997: 780). Die Pluralität von Kopplungen zu

verschiedenen Systemen erlaubt die Selbstbestimmung der Grenze zur Umwelt. Für das politische System bedeutet dies, dass es nicht von einem Umweltsegment, von einem Interesse, dominiert werden dürfe. Stattdessen gibt es eine Vielzahl von verschiedenen Interessen- und Wirtschaftsverbänden, Parteien, sozialen Protestbewegungen, Forderungen aus der Wissenschaft und vielen mehr. Solange das politische System nicht von einem Umweltsegment dominiert wird, sondern sich entscheiden kann, welche Forderungen es bearbeitet, ist seine Autonomie gesichert.

Ein weiterer Aspekt der Autonomie findet sich in der Zeitdimension. Hier ist ein Merkmal von Autonomie, dass das System Zeit hat, nach Maßgabe seiner eigenen Programmierung zu operieren. Keine Umweltursache darf eine sofortige Wirkung induzieren. Dem System muss Zeit gegeben sein nach eigener Maßgabe operieren zu können, sich vertagen zu können und sich für die Entfaltung seiner Operationen Zeit lassen zu können. Luhmann beschreibt dies als ein Auseinanderziehen von Input und Output des Systems (Luhmann 2010: 186f.). In der Politik wird dies durch die Entscheidungsprogramme der Verwaltung gesichert. Wenn Luhmann hier von Verwaltung spricht, so ist diese nicht identisch mit Bürokratie, mit Ämtern und Behörden, gemeint. Die Verwaltung ist für Luhmann ein funktional differenziertes Teilsystem innerhalb des politischen Systems, dessen Funktion das Herstellen bindender Entscheidungen ist. Nach diesem Begriffszuschnitt findet sich Verwaltung überall dort, wo politische Entscheidungskommunikation stattfindet, zum Beispiel auch im Parlament, wenn es zu einer Beschlussfassung zusammenkommt. Demgegenüber ist die Funktion der Politik des politischen Systems die Schaffung von generalisierter Akzeptanz für dieses Entscheiden. Bestimmte Entscheidungsvorgänge im politischen System brauchen nun ihre Zeit, werden durch die zuständigen Abteilungen geleitet und Umweltursache von Wirkung getrennt. Außerdem kann die Verwaltung in ihrem Operieren zwischen Konditional- und Zweckprogrammierung wählen und damit ebenfalls die relevanten Zeithorizonte differenzieren. Die Geschwindigkeit von Verwaltungsverfahren ist vielfach kritisiert und in der Folge rationalisiert worden. Aber die Autonomie bleibt bewahrt in der „[...] machtgedeckten Freiheit, zu entscheiden oder nicht zu entscheiden.“ (Luhmann 2010: 189). Ferner ist für die Politik zu sagen, dass die demokratische Wahl noch keine späteren politischen Entscheidungen determiniert, wodurch ebenfalls ein Auseinanderziehen der zeitlichen Horizonte gesichert ist.

Zuletzt wird Autonomie auch in der Sachdimension relevant. Demnach müssen die Beziehungen des Systems zu seiner Umwelt auf mindestens zwei Generalisierungsebenen stattfinden. Einzelfälle müssen getrennt sein von generalisierten Fragen der Akzeptanz. Die

Verwaltung darf nicht im täglichen Kontakt mit Antragsstellern jedes Mal wieder die Legitimität des Staates thematisieren müssen. Damit eine Fall-zu-Fall Entscheidung möglich ist, muss die motivlose Akzeptanz dieser gesichert sein. Ferner muss es Umweltsegmenten möglich sein im politischen System sowohl partikulare Interessen, als auch generalisierte Gesichtspunkte legitim vertreten zu dürfen. Das politische System bietet Kanäle für beides und trennt sie. So kann das Publikum etwa seine speziellen Interessen und Anliegen an das politische System herantragen und damit ein Verwaltungsentscheiden induzieren. Oder es kann sich in die Politik einbringen, wobei dann allerdings eine Generalisierung der eigenen Position und ein Absehen von Partikularismen nötig werden. Würden generalisierte Aspekte in jedem Einzelkontakt aktualisiert und neu verhandelt werden, würde das System seine Fähigkeit autonom zu entscheiden verlieren. Daraus lässt sich auch lesen, dass nicht ein partikulares Interesse als mit dem Gemeinwohl identisch gesehen werden darf. Die Politik würde Autonomie einbüßen, wenn über Einzelfälle aus der Umwelt, im Sinne von Sachzwängen, nicht mehr im System disponiert werden könnte.

In späteren Arbeiten beschreibt Luhmann die Autonomie des politischen Systems nach den genannten Punkten operativer Schließung (Luhmann 2000: 69ff.). Das politische System gewinnt im Rahmen seiner Ausdifferenzierung an Autonomie, indem es negative Sanktionsmacht zentralisiert und rekursiv Machtkommunikation an Machtkommunikation anschließt, nur nach Maßgabe seines eigenen Codes und seiner selbst determinierten Struktur. Diese Darstellung bringt den Begriff der Autonomie zwar auf eine allgemeinere, komplexere Ebene, steht aber nicht im Widerspruch zu den vorangegangenen Ausführungen.

3.4 Strukturelle Kopplung

Operative Schließung und Selbstreferentialität der Systeme bedeuten keine vollständige Isolation von der Umwelt. Vielmehr sind die gesellschaftlichen Teilsysteme auf Voraussetzungen aus ihrer Umwelt, beziehungsweise von anderen Funktionssystemen abhängig. Ein Konzept, das Selbstreferentialität und Umweltkontakt zusammenführt, ist das der strukturellen Kopplung (Baraldi et al. 2008: 778ff.). Kopplungen zwischen selbstreferenziellen Systemen sind nur auf Ebene der Struktur denkbar und zeichnen sich dadurch aus, dass Systeme für diese Umweltkontakte eine besonders hohe Irritierbarkeit aufbauen. Gleichzeitig werden andere Kanäle der Beeinflussung ausgeschlossen. Es entsteht

also kein direktes Durchgreifen eines Systems in seine Umwelt, sondern Bahnen erhöhter und verringerter Irritierbarkeit. Systeme sind in ihrem Operieren von selbst geschaffenen Strukturen determiniert. Diese können jedoch über strukturelle Kopplungen durch andere Systeme irritiert werden.

Beispiele für strukturelle Kopplungen zwischen Funktionssystemen sind die Verfassung, als strukturelle Kopplung zwischen Politik und Recht sowie Steuern und Abgaben zwischen dem Wirtschaftssystem und der Politik. Steuern mögen von der Politik auferlegt werden und damit die Preise des Wirtschaftssystems beeinflussen. Dieses schließt dann jedoch mit eigenen Operationen, nach Maßgabe des Codes Zahlung/Nichtzahlung, hieran an und stimmt seine Zahlungsströme entsprechend darauf ab. Aufseiten der Politik wird an die Steuern wiederum mit politisch codierten Operationen angeschlossen und über die Höhe dieser diskutiert, hinsichtlich der Wahlchancen der Politiker. An diesem Beispiel sieht man, dass die Kopplung nicht die anzuschließenden Operationen der Systeme determiniert. Diese operieren weiterhin autonom aber sie operieren strukturdeterminiert und diese Strukturen sind die eigenen, können aber durch das andere gekoppelte System irritiert werden.

Das Beispiel zeigt auch, dass die strukturelle Kopplung auf Ebene der Programme stattfindet, also den Preisen der Wirtschaft und den Wahlprogrammen der Politik. Insofern bilden sie Kriterien für die Zuweisung des Codes, ohne die eigentliche Operation bereits vorzubestimmen (Luhmann 2008: 59ff.). So bieten beispielsweise die Programme der Wissenschaft, Theorien und Methoden, Anweisungen für die Geltung von wahren Aussagen. Während der Code, mit dem das Funktionssystem beobachtet, als geschlossen gilt, ist auf Ebene der Programme eine Anpassung an die Umwelt des Systems möglich. So verändern sich die Theorien der Wissenschaft, wie auch die Preise der Wirtschaft, ohne dass jedoch die jeweiligen Leitunterscheidungen von Wahr/Unwahr, beziehungsweise Zahlen/Nichtzahlen davon betroffen wären. Insofern erlauben Programme dem System sich strukturell anzupassen und hierbei auch systemfremde Kriterien aus der Umwelt miteinzubeziehen.

Strukturelle Kopplungen erweitern oder beschränken also die Möglichkeitsräume, in denen das System autonom operieren kann. Wenn zwei Systeme über eine strukturelle Kopplung wechselseitig voneinander abhängig werden, dann kommt es zu Interpenetration und Koevolution (Baraldi et al. 2008: 186ff.). Sie passen sich in ihren Strukturen wechselseitig an Irritationen des anderen Systems an. Ferner ist zu sehen, dass strukturelle Kopplungen eine zweifache Selektion darstellen. Zunächst werden aufseiten der Politik verschiedene steuerpolitische Maßnahmen diskutiert und dann entschieden. Daraufhin findet im Wirtschaftssystem die zweite Selektion statt, nämlich wie an diese Irritation

angeschlossen wird. Anschließend kann auch die Politik wieder zu einer Anschlussoperation motiviert werden, da sie etwa feststellt, dass die Steuer umgangen wird oder nicht die gewünschten Effekte erzeugt hat. Auf diese Weise können also Verkettungen von Operationen entstehen. Zu jeder Zeit hat ein System Kopplungen zu verschiedenen Umweltsegmenten und keine davon sollte sich dauerhaft durch ein besonderes Übergewicht auszeichnen (Luhmann 1997: 780f.). Nur vorübergehend kann ein Umweltkontakt andere dominieren. So könnte zum Beispiel im Fall der Schuldenkrise argumentiert werden, dass die Wirtschaft einen Engpass für die Politik erzeugt hat und dadurch für eine gewisse Zeit zur wichtigsten Umweltbeziehung geworden ist und einen Großteil der Aufmerksamkeit des politischen Systems auf sich gezogen hat. Die Vielzahl der Umweltkontakte macht die Autonomie der Systeme unabdingbar, aber in einer wenigstens vorübergehenden Dominanz einer bestimmten Außenbeziehung mag man einen Verlust von Autonomie sehen.

Ferner sei noch auf die herausragende Rolle von Organisationen hingewiesen, die strukturelle Kopplungen zwischen Funktionssystemen stützen und stärken (Luhmann 1994: 196). Organisationen sind als selbstreferenzielle Systeme ihrerseits operativ geschlossen und mit den gesellschaftlichen Teilsystemen auf vielfache Weise gekoppelt. So orientieren sich Universitäten gleichzeitig am Wissenschafts- als auch am Erziehungssystem, jedoch ist für sie als Organisation ebenso die Wirtschaft eine relevante Umwelt. So kristallisieren sich Irritationen zwischen den Funktionssystemen häufig an multireferenziellen Organisationen, so wie von der Universität verlangt wird den Ansprüchen sowohl wissenschaftlicher, als auch erzieherischer Kommunikation gerecht zu werden und gleichzeitig ein knappes Budget einzuhalten. Interessant ist dies auch vor dem Hintergrund der Schuldenkrise, da es scheint als würden Kommunikationswege derart gestaltet werden, dass Organisationen, die sich besonders stark durch die Wirtschaft als auch durch die Politik irritieren lassen, in das Zentrum rücken. Hierbei kommen der IWF, aber auch die EZB und andere Organisationen als Verstärker struktureller Kopplung von Politik und Wirtschaft in den Blick.

3.5 Feindliche Übernahme

Nachdem die relevanten systemtheoretischen Begriffe dargestellt wurden, soll in diesem Abschnitt ein Indikator entwickelt werden, der Autonomieverluste und intersystemische Abhängigkeitsbeziehungen hervorheben soll. Ausgehend von einer kritischen Würdigung

Uwe Schimanks Konzept der „feindlichen Übernahme“, das eine systemtheoretische Ausarbeitung dieser Problematik darstellt, sollen dann Mechanismen, über die die Übernahme eines Systems begriffen werden kann, konkretisiert werden. Ferner wird auch Marcelo Neves‘ Begriff der „Systemkorruption“ kurz dargestellt.

Uwe Schimanks Konzept der feindlichen Übernahme befasst sich mit den Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen und fragt vor allem nach Autonomieeinschränkungen (Schimank 2006). Der spezifische Universalismus der Funktionssysteme führe von „problematischen Grenzüberschreitungen“ (Schimank 2006: 71) bis hin zu einem „offen feindseligen Verhältnis“ (Schimank 2006: 73) zwischen den Systemen. Sie versuchen ihre Umwelt unter ihrem Code aufzulösen und greifen damit auch in andere Systeme ein. Zu Autonomieverlusten komme es demnach, wenn ein System in seinen Wahlmöglichkeiten eingeschränkt wird. Da die Systeme in vielfältigen Leistungsbeziehungen zueinander stehen und dadurch Abhängigkeiten erzeugt werden, sei eine solche wechselseitige Einschränkung sehr wahrscheinlich. Schimank unterteilt die Leistungen, die ein System empfängt, einerseits in Ressourcen, die ein System für die eigene Leistungsproduktion verwendet. Hierbei denkt Schimank etwa an finanzielle Mittel, die die Wirtschaft als Leistung an das Sportsystem übertrage und das dort dann in Siege verarbeitet wird. Auf der anderen Seite nennt Schimank Programme als intersystemische Leistungen, wenn sich ein System auf normative Regeln stütze, die durch ein anderes bereitgestellt werden und daran seine Leistungsproduktion orientiert. Hierunter fallen beispielsweise Rechtsnormen, aber auch wissenschaftlich produzierte Wahrheitsaussagen oder die Bereitstellung von Personal durch das Bildungssystem. Schimank schlägt ein graduelles Verständnis von Systemautonomie vor, nach dem eine feindliche Übernahme nicht nur dann besteht, wenn ein System den Code eines anderen deformiert. Auch eine Eingrenzung und Einschränkung des Operierens eines fremden Systems nach dessen Code soll als ein relativer Autonomieverlust gewertet werden. Wird dieser durch ein anderes System verursacht, liegt eine feindliche Übernahme vor.

Bevor auf die Arten und empirischen Möglichkeiten feindlicher Übernahmen eingegangen wird, sollen hier die Prämissen Schimanks näher untersucht werden. Zum ersten fällt die Martialität der Schimank’schen Rhetorik auf. Für ihn herrscht zwischen den Systemen ein inhärent feindseliges Verhältnis, was er in anderen Arbeiten zu einem Gesellschaftsbild ausbaut, das durch eine Vielzahl von Auseinandersetzungen geprägt ist (Schimank 2011). Die gesellschaftlichen Teilsysteme stehen insbesondere unter den Bedingungen funktionaler Differenzierung in vielfältigen Abhängigkeitsverhältnissen

zueinander. Darüber hinaus ist die Gesellschaft von einer Pluralität von Weltdeutungen gekennzeichnet, jedes System gibt gesellschaftlichen Ereignissen seinen eigenen Sinn. Hierin feindselige Absichten zu sehen, unterstellt fast schon eine Akteurshaftigkeit der Funktionssysteme sowie eine Art Konkurrenz um begrenzte Ressourcen. Diese wird gerade durch die Ausdifferenzierung selbstrefentieller Funktionssysteme jedoch aufgegeben und stattdessen auf die Selbstrekonstruktion der Umwelt in den jeweiligen Systemen umgestellt. Dass sie dann dennoch in Abhängigkeitsbeziehungen zueinander stehen und sich wechselseitig in ihren Operationen einschränken ist keine Pathologie, sondern im Begriff der autonomen aber umweltoffenen Systeme selbst angelegt und im Konzept der strukturellen Kopplung erweitert. Beziehungen die jedoch einseitig einschränkend wirken sollen hier, der Schimank'schen Begriffsfassung folgend, zunächst als Übernahmen gelten, ob sie feindlicher Natur sind kann dann offen bleiben.

Schimank entwirft eine Typologie, mit der er verschiedene Arten feindlicher Übernahmen in zwei Dimensionen differenziert. Zum einen gebe es feindliche Übernahmen auf Ebene der Ressourcen, Programme und des Codes. Des Weiteren wird unterschieden, auf welcher Seite das übernehmende System aktiv wird. So gibt es ein „Einverleiben“ als auch ein „Aufdrängen“ von Ressourcen, die also die Input- und Output-Grenzen des Systems trennen und für jede Ebene der Beeinflussung zwei mögliche Aktivitäten vorsehen. Es zeigt sich spätestens bei den Beispielen, die Schimank anführt, die Probleme seiner Konzeption der feindlichen Übernahme, die von einer unklaren Begriffsabgrenzung herrührt. Als Beispiel für das Einverleiben von Ressourcen nennt Schimank die Beziehung zwischen Wissenschaft und Bildungssystem. Sie konkurrieren, nach seiner Lesart, um finanzielle Ressourcen, wobei das Bildungssystem regelmäßig siege und sich Ressourcen einverleibe, die „eigentlich der Wissenschaft zugedacht sind“ (Schimank 2006: 77). Es verwundert, dass Schimank ein derartig unhandliches Beispiel anführt, da man alltagsplausibel bessere finden könnte. Es bleibt unklar, welches System hier Schimank als übernommen ansieht und welches als Übernehmendes. Den Formulierungen nach scheint es die Bildung zu sein, die der Wissenschaft überlegen ist. Andererseits beschreibt er einen vollkommen anders gelagerten Fall. Die beiden Systeme konkurrieren, nach seiner Lesart, um finanzielle Ressourcen, also um Leistungen des Wirtschaftssystems. Ob sich das Bildungssystem die finanziellen Ressourcen einverleibt und damit das Wirtschaftssystem übernimmt oder ob es andersherum ist bleibt offen. Hier soll nun nicht eine ausführliche Auseinandersetzung mit jedem Beispiel Schimanks erfolgen. Es muss jedoch, abgesehen von theoretischen Bedenken bei der Begriffsbildung, auf die innere Inkonsistenz der Schimank'schen Argumentation hingewiesen

werden. Denn diese zeigt wiederum auf andere Begriffsprobleme, denen wir begegnen möchten, um einen klaren Begriff der Übernahme entwickeln zu können.

Laut Schimank können Systeme auch durch das Aufdrängen von Ressourcen Abhängigkeiten schaffen, die dann strukturell wirksam werden. So habe die Wirtschaft den Sport von sich abhängig gemacht und könne nun bestimmen, wann und nach welchen Regeln Sportveranstaltungen ausgetragen werden. Auf Ebene der Programme konstatiert Schimank etwa eine Verrechtlichung, nach der eine sich steigende Zahl an Sachverhalten in fremden Systemen Rechtsnormen unterworfen und damit rechtlich programmiert würden. Auch ist es möglich, dass ein System sich Programmelemente eines fremden Systems einverleibt, bis auch dieses sich dadurch verändert. Demnach ziehe die Politik zunehmend Nachrichtenkompetenzen an sich, sodass die Massenmedien nicht mehr unabhängig über Politik berichten könnten und letztlich instrumentalisiert würden. Auf der Ebene des Codes werden vor allem die Quelle von Beschreibungen und Deutungen sowie die Handlungsorientierung von Akteuren im System untersucht. Wissenschaftliche Akteure beispielsweise könnten gezwungen sein nach wirtschaftlichen Kalkülen zu entscheiden und Gewinne zu erzielen, was Wissenschaft zu einem Wissensmarkt werden lasse. Auch die gesellschaftliche Integrationswirkung, die in der Vormoderne von der Religion ausging und alle Sachverhalte mit religiösem Sinn überlagerte, fällt hierunter. Andererseits können sich Systeme auch den Code fremder Systeme einverleiben, wenn sie ihre Operationen so darstellen, als handele es sich um Operationen eines anderen Systems. Die Wirtschaft beispielsweise könne wirtschaftliche Entscheidungen als Akt der Kunst bezeichnen, bis dies auch Wirkungen in das Kunstsystem hinein hat und dort möglicherweise nur noch Kunst als schön empfunden würde, die kommerziell nutzbar ist. Zuletzt weist Schimank darauf hin, dass sich feindliche Übernahmen häufig in einem Fortschrittsverlauf entwickeln. Zunächst mag es Abhängigkeiten auf Ebene der Ressourcen geben, die dann zu Übernahmen im Bereich der Programme führen, bis letztlich auch der Code tangiert wird.

Wie bereits erwähnt, kann an dieser Stelle nicht jedes Beispiel Schimanks überprüft werden, es muss jedoch über einige Punkte kurz reflektiert werden, um unsere Begriffsfassung zu informieren. Zwei Punkte sollen aufgegriffen werden, da sie einer Respezifizierung bedürfen. Es werden bei Schimank intersystemische Leistungen weiter differenziert nach Ressourcen und Programmen. Unter das Programm eines Systems fällt, ähnlich wie auch im Konzept der Entscheidungsprämissen von Organisationen, das Personal, da es ebenfalls Entscheidungen strukturiert. Wenig später spricht Schimank aber am Beispiel der Pharmaindustrie wieder von „personellen Ressourcen“ (Schimank 2006: 77) und

desavouiert damit die eingeführte Unterscheidung von Ressourcen und Programmen. Wie schon gesagt, sollen aber die Beispiele, die Schimank wählt, hier nicht zu einer voreiligen Ablehnung seines Konzeptes insgesamt führen. Stattdessen wollen wir fragen, welche Folge hat die weitere Differenzierung von Leistungen nach Ressourcen und Programmen? Schimank sieht in der Ressource eine fremde Leistung, die im System umgewandelt wird, während das Programm im fremden System identisch bleibt. Diese Unterscheidung hat zur Folge, dass Programme auch als Leistungen auftauchen können. Man denkt hier insbesondere an das Recht und dessen Programme, Gesetze und Verordnungen. Natürlich haben diese auch Auswirkungen auf politische Operationen, die rechtliche Einschränkung politischer Operationen wird durch die Verfassung geregelt. Die Wirtschaft muss sich ebenfalls nach dem Recht richten und die daraus resultierende Einrichtung ist der Vertrag. In beiden Fällen handelt es sich also um Phänomene, die mit dem Begriff der strukturellen Kopplung bereits beschrieben werden können. Wenn Systeme nicht auf Ebene ihrer Programme gekoppelt sind, sondern von dem Ergebnis fremder Operationen abhängig sind, so kann man von Leistungen sprechen (Luhmann 1997: 757ff.).

So ist die Wirtschaft beispielsweise abhängig vom Operieren des Erziehungssystems und dessen Hervorbringung von fähigem Nachwuchs. Das Erziehungssystem nimmt diese Leistungserwartung wahr und passt seine Strukturen, mit Bildungsreformen, die die Lehrinhalte entsprechend modifizieren, an. Jedoch hat das Erziehungssystem auch andere Anforderungen sowie seine selbst determinierten Strukturen, die zu ganz anderen Strukturanpassungen führen können. Wenn sie nicht die von der Wirtschaft gewünschten Fähigkeiten lehrt, dann kann das in der Wirtschaft wiederum als Fachkräftemangel beobachtet werden. Die Systeme reagieren also auf an sich festgestellte Leistungsabhängigkeiten und passen sich an Leistungserwartungen anderer Systeme an (Luhmann 1988: 63). Das Erziehungssystem kann durch Programmanpassung reagieren aber nur gefiltert durch die bereits bestehende Struktur, die das eigene Operieren bedingt. Das Curriculum wird angepasst aber nur im Einklang mit anderen Erziehungsnormen und der historisch determinierten Struktur des Erziehungssystems. Nur wenn die Wirtschaft zum dominanten Umwelteinfluss des Erziehungssystems würde, andere Beziehungen überlagernd, könnte von einer Übernahme die Rede sein. Die Programmanpassung ist im Falle einer Leistungsabhängigkeit also eine abgeleitete, nach dem das System seine eigene Struktur selbst, als Folge einer an sich festgestellten Leistungsbeziehung (-Abhängigkeit oder -Erwartung), anpasst. Währenddessen ist eine strukturelle Kopplung ein einziges, von beiden Systemen benutztes, Programm, das „freischwebend ‚zwischen‘ den Systemen [existiert] und keinem

von ihnen [angehört]“ (Luhmann 1997: 787). Wird eine Leistungsbeziehung erwartbar verstetigt, kann sie sich von einer punktuellen Abhängigkeit zu einer strukturellen Kopplung entwickeln. Im Falle von Wirtschaft und Erziehungssystem könnte vielleicht in der Einrichtung des Berufes eine solche strukturelle Kopplung gesehen werden (Kurtz 2005). Insofern sind Leistungen eher flüchtigere, variablere Abhängigkeitsbeziehungen, die sich ändern können, beziehungsweise auf Abruf existieren. Feste Kopplungen zwischen Systemen entstehen dann, wenn diese Abhängigkeitsbeziehungen auf struktureller Ebene verstetigt werden. Es handelt sich also um „Dynamik“ und „Statik“ intersystemischer Abhängigkeitsbeziehungen (Luhmann 1997: 759).

Ferner trennt Schimank Aufdrängen von Einverleiben und sieht auch im Einverleiben die Übernahme eines anderen Systems. Alter verleibt sich Programmelemente von Ego ein und übernehme damit Ego. Dass sich dabei aber auch Alter von Ego abhängig macht, bleibt unerkannt. An Schimanks Beispiel wird dies deutlich, in dem er eine Politisierung der Medien darstellt. Dass auch gleichzeitig, ohne eine völlig andere Hermeneutik zu verwenden, von einer Mediatisierung der Politik gesprochen wird (Meyer 2003), kommt dabei nicht in den Blick. Der Begriff der Übernahme, der ja eine Einseitigkeit unterstellt, besitzt diesen blinden Fleck. Stattdessen wollen wir auf die Unterscheidung in Aufdrängen und Einverleiben verzichten, zugunsten einer auf wechselseitigen Beziehungen beruhenden Sicht, wie sie im Konzept der strukturellen Kopplung bereits angelegt ist. Will das politische System Einfluss auf die Berichterstattung der Massenmedien ausüben, so wird es sich auch an deren Strukturvorgaben ausrichten müssen. Dann müsste Politik nach Maßgabe von Nachrichtenwerten anhand einer bestimmten Theatralik ausgestaltet werden. Insofern ist auch eine Anpassung des politischen Systems erforderlich, sodass von einem reinen Einverleiben keine Rede sein kann. Der Versuch Einfluss auf die Leistungsproduktion des anderen Systems zu nehmen, führt ebenfalls zu einer stärkeren Interdependenz und macht somit auch das erste System vom Zweiten stärker abhängig. In der Politik wird dann die richtige mediale Darstellung nicht mehr eine Möglichkeit zur weiteren Profilierung der politischen Akteure, sondern zu einer Notwendigkeit (Kepplinger 1998: 161ff.).

Dies schließt nicht aus, dass es auch stärker einseitige Systembeziehungen gibt. Wenn das Sportsystem von wirtschaftlichen Leistungen abhängig wird, was auch Auswirkungen auf dessen Struktur hat, dann gibt es wohl keinen gleichzeitigen, äquivalent laufenden Mechanismus, der die Wirtschaft vom Sport abhängig macht. Dass auch solche Beziehungen an anderer Stelle existieren mögen sei damit unbestritten. Aber nicht jede Abhängigkeit zwischen Systemen ist ein reziproker Tausch. Insofern kann auch von

einseitigen Beziehungen, im Zusammenhang eines bestimmten Umweltkontaktes, gesprochen werden. Wir ziehen hieraus lediglich den Schluss, dass auch in solchen Fällen auf wechselseitige Ermöglichung geachtet werden soll. So operiert der Sport nach dem Code von Sieg und Niederlage. Akteure, die an sportlicher Kommunikation beteiligt sind, orientieren sich am Präferenzwert des Sieges. Nun mag man es als historisches Ereignis betrachten, dass eine Mannschaft oder ein Sportler durch ein Sponsoring in der Lage war besser zu trainieren und somit zu siegen. Auf Systemebene verarbeitet der Sport also die Irritation, dass wirtschaftliche Leistung zum Sieg geführt hat und stellt sich in seiner Programmstruktur darauf ein. Es erwartet nun mehr Siege durch mehr finanzielle Unterstützung und erweitert das Sponsoring. Somit kann man nicht lediglich von einem bloßen Aufdrängen der Ressourcen durch die Wirtschaft sprechen, wie Schimank es darstellt. Stattdessen nimmt der Sport in seinem strukturdeterminierten Operieren die Leistungsabhängigkeit und damit verbundene Auswirkungen auf das Programm in Kauf und befördert diese womöglich. Die Autonomie geht jedoch nicht verloren, solange auch noch Außenseiter gewinnen und Siege nicht nur gekauft werden können. Wie noch später zu zeigen sein wird, ist auch in der, hier relevanten, Beziehung zwischen Politik und Wirtschaft, insbesondere im Rahmen der Schuldenkrise, ein ähnlicher Sachverhalt zu erkennen.

Eine weitere Möglichkeit die Beeinflussung eines Systems durch ein anderes zu konzipieren führt Marcelo Neves am Rechtssystem in den Staaten der peripheren Moderne aus (Neves 1992), das allerdings auch für andere Übernahmen verallgemeinerbar ist. Am Beispiel Brasiliens zeigt er wie, aufgrund nicht vollständig durchgesetzter funktionaler Differenzierung, systemübergreifende Netzwerke aber auch Exklusionsprobleme die Codierung des Rechts behindern. Er sieht hierin eine fehlende „Distanz“ (Neves 1992: 66), die sich darin zeigt, dass das Rechtssystem keine seinerseitige Selektion von Umwelteinflüssen mehr vornehmen könne. Der Rechtscode werde dem Machtcode unterworfen, da politische oder wirtschaftliche Eliten das Prozessieren des Rechtssystems behindern, indem sie mit Macht- oder Geldkriterien den rechtlichen Code überformen und damit sein autonomes, selbstreferenzielles Operieren verhindern. Eine solche „Systemkorruption“ (Neves 2006: 259) finde demnach statt, wenn die operative Geschlossenheit eines Systems durch die Störung eines Dritten behindert wird. Dies scheint eine breite Definition zu sein, die auch Fälle, in denen wir bisher lediglich von einer Einschränkung der Optionsräume eines Systems gesprochen haben, als Korruptionen einstufen könnte. Jedoch weist dieses Konzept darauf hin, stärker auf die Kriterien der Codewertzuweisung zu achten, also auf das Programm des Systems. Wird dieses zunehmend

von systemfremden Kriterien bestimmt, könnte dies die operative Geschlossenheit des Systems bedrohen.

Auch wenn einige Kritikpunkte angesprochen wurden, war die Auseinandersetzung mit dem Konzept der Übernahme bei Neves und Schimank informativ. Gerade durch eine kritische Auseinandersetzung mit ihren Konzepten ist es möglich einen eigenen Begriff der Übernahme zu informieren. Man könnte eine Begriffsfassung der Übernahme im Vorfeld bereits ablehnen, unter dem Verweis, dass ein solcher Fall in der Theorie nicht vorgesehen sei. Jede Frage nach der Übernahme eines Systems durch ein anderes könnte unter Verweis auf die Autopoiesis von Systemen abgewiesen werden. Die Verwendung eines solchen Konzeptes kann jedoch einen analytischen Rahmen bilden, der es erlaubt Probleme zu beschreiben, die hohe gesellschaftliche Aufmerksamkeit erhalten. Um auch solche Probleme in den Blick zu bekommen, und nicht voreilig abzulehnen, soll hier eine systemtheoretische Beschreibung versucht werden.

Zunächst wollen wir den Begriff der „feindlichen Übernahme“ vom moralischen Impetus seiner Martialrhetorik lösen und lediglich von „Übernahmen“ sprechen. Des Weiteren soll wechselseitige Ermöglichung reflektiert werden. Übernahmen werden dadurch von einem Denken getrennt, das nur auf linear-kausale Einflussausübung gegen Widerstand abzielt und lediglich Aktivität einer Seite zuschreibt. Wir wollen ebenfalls solche Fälle als Übernahmen untersuchen, in denen die unterlegen-wirkende Seite ihre zunehmende Abhängigkeit selbst mitgestaltet und womöglich verstärkt. Außerdem soll der Begriff im Kontext eines kumulativen Prozesses gesehen werden. Leistungsinterdependenzen und wechselseitige Einschränkung auf struktureller Ebene sind keine Pathologien und auch nicht für ein System dysfunktional. Sie sind Normalität unter den Bedingungen einer funktional differenzierten Gesellschaft und unser Blick soll sich dahin wenden, solche Einflüsse eines Systems auf ein anderes als sich anhäufend zu sehen, bis letztlich auch der Code des Systems beeinträchtigt wird. Der Punkt ab dem diese Schwelle überschritten wird, muss zunächst unbestimmt bleiben, wie ebenso damit nicht gesagt wird, dass die Übernahme irreversibel ist oder mit einer sofortigen Destruktion des Systems (was dann eine Entdifferenzierung der Gesellschaft nach sich ziehen müsste) einhergeht. Vermutlich lässt sich dies auch nicht für das gesamte System generalisieren, sondern die Codebehinderung nur punktuell für einen bestimmten thematischen, sozialen oder zeitlichen Kontext feststellen. In jedem Fall wollen wir die Übernahme als inkrementellen Prozess ansehen, der letztlich zu einer Beeinträchtigung des Codes führt. Wo die Schwelle der Codestörung liegt und auf welche

Phänomene dieser Begriff der Übernahme hinweisen kann, soll am empirischen Beispiel der Schuldenkrise überprüft werden.

4 Die Schuldenkrise als Übernahme der Politik

4.1 Staatsverschuldung und die Ratings der Ratingagenturen

Die Verschuldung der Staaten und der Anteil des Staatshaushaltes, der über Neuverschuldung gedeckt werden muss, sind steigend. Zwischen 1970 und 2006 stieg der Schuldenstand von Bund, Ländern und Gemeinden in Deutschland von etwa 62,9 Mrd. Euro auf 1.485,4 Mrd. Euro (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007: 9ff.). Ähnlich entwickelte sich auch die Verschuldung anderer Industriestaaten (ifo Institut für Wirtschaftsforschung 2004: 68f.). Die Bedeutung der Verschuldung für die Finanzierung der Staatshaushalte hat also zugenommen. Mit zunehmender Abhängigkeit von dieser Finanzierungsleistung werden Staaten auch stärker zum Gegenstand der Beobachtungen der Finanzmärkte. Dort wird ihre Emission von Schuldtiteln ähnlich behandelt wie die privater Schuldner und auch durch spezialisierte Agenturen bewertet. Ratingagenturen bewerten in der Regel Unternehmensanleihen sowie Derivate und andere strukturierte Finanzprodukte, die von Banken aufgelegt werden. Obwohl Ratingagenturen in den USA bereits seit dem 19. Jahrhundert existieren und zunächst auf die Bewertung von Eisenbahngesellschaften spezialisiert waren, haben sie erst im Laufe des 20. Jahrhunderts an Bedeutung gewonnen. Insbesondere seit dem Ende der Währungsregulierung durch Bretton-Woods und der seit den 1970er Jahren zunehmenden Verbriefung und Extensivierung des Wertpapierhandels hat sich die Zahl der durch Ratingagenturen bewerteten Unternehmen und Finanzprodukte vervielfacht. Dabei hat sich im Markt der Ratingagenturen ein Oligopol entwickelt, das von drei großen Ratingagenturen angeführt wird (Standard & Poor's Ratings Services, Moody's Investors Service und Fitch Ratings). Die drei großen Agenturen ähneln sich in ihrer Bewertung von Emittenten und folgen einander bei der Herauf- oder Herabstufung dieser (Rügemer 2012: 96f.). Die Ratings werden über die Verkaufsprospekte des jeweiligen Finanztitels oder über die Massenmedien veröffentlicht und sollen damit allen Finanzmarktakteuren zugänglich sein. Neben der Bewertung von Schuldtiteln übernehmen sie auch andere Dienstleistungen, wie die Beratung oder das Portfolio- beziehungsweise Risikomanagement für Unternehmen. Gegenstand der Bewertung von Ratingagenturen sind

allerdings nicht nur Unternehmensanleihen und strukturierte Finanzprodukte, sondern auch Staaten und deren Verschuldung.

In der Literatur finden sich einige generelle Gesichtspunkte, an denen sich die Ratings orientieren. Ratings versuchen demnach eine Antwort auf die Frage zu bieten, ob der Schuldner, beziehungsweise Emittent, in der Lage sein wird sein Zahlungsversprechen fristgerecht zu erfüllen (Herfurth 2010: 55). Die Wahrscheinlichkeit, nach der der Emittent nicht in der Lage sein wird das Zahlungsversprechen einzuhalten, also der Kreditausfall, wird anhand einer Ordinalskala dargestellt. Die Symbole unterscheiden sich zwischen den jeweiligen Ratingagenturen leicht, kennzeichnen die Ausfallwahrscheinlichkeiten aber mit Buchstaben- und Zahlenfolgen, bei denen ein „AAA“ aber immer als Höchstnote gilt. Ferner wird die Ordinalskalierung der Ratings noch von einer Unterscheidung in „investment-“ und „speculative-grade“ begleitet, die eine allgemeine Kaufempfehlung beinhaltet. Es wird also deutlich, dass Ratingagenturen, unter der Bedingung hoher Komplexität und Intransparenz der Finanzmärkte, Informationen selektieren und zu einer einfacheren Symbolik verdichten, an die dann wiederum andere Finanzmarktakteure anschließen können (Strulik 2008: 296ff.). Somit leisten sie in ihrem Einstufungsprozess eine Unsicherheitsabsorption für weiteres Entscheiden, das heißt Informationen werden kondensiert und Entscheidungen getroffen, an die dann nachfolgende Entscheidungen anschließen können, ohne dieselben Erwägungen und Kalkulationen wiederholen zu müssen. Im Fall der Ratings werden keine elaborierten Risikoanalysen veröffentlicht, die nur eine Respezifikation der vorherigen Komplexität darstellen und weitere Kompetenz des Lesens und Verstehens voraussetzen würden, sondern lediglich ordinal skalierte symbolische Einschätzungen der Kreditausfallwahrscheinlichkeit. Jedoch ist zu beachten, dass auch Ratingagenturen kein ontologischer Blick auf die Wirklichkeit möglich ist (Strulik 2000: 447), denn sie beobachten ebenfalls, aufgrund der Intransparenz der wirklichen Märkte, lediglich Beobachtungen.

In dieser Arbeit soll keine Auseinandersetzung mit Ratingagenturen als Organisationen stattfinden. Der spezifische Fokus liegt auf den Ratings, die in diesen Agenturen erstellt werden und deren Folgen für die Politik. Die Kriterien, anhand derer diese Bewertungen erstellt werden, sind nicht vollständig bekannt, da sich die Ratingagenturen vorbehalten bei jeder Bewertung die Kriterien und deren Gewichtung neu zu planen. In der Literatur finden sich Auflistungen verschiedener quantitativer als auch qualitativer Variablen, die im Ratingprozess untersucht werden können und aus öffentlich zugänglichen Quellen stammen oder im dialogischen Ratingprozess, in Interviews mit den Bewerteten, erfragt werden (Rügemer 2012: 75ff.). Unter diesen Kriterien finden sich zum einen Angaben über

die Bilanz eines Unternehmens, seines Umsatzes, die Höhe der Investitionen und der Personalausgaben als auch das Verhältnis von Eigen- zu Fremdkapital in der Unternehmensfinanzierung. Aufseiten der qualitativen Kriterien wird demnach unter anderem nach der Qualität des Managements, des Rechnungswesens, des Controllings als auch nach einer allgemeinen Einschätzung über die Marktsituation des Unternehmens sowie des Branchenumfelds gefragt. Diese Daten werden anhand mathematischer Risikomodelle bewertet und letztlich zum Rating verdichtet. Die Probleme einer solchen Vorgehensweise, beispielsweise bei der Gewichtung der Daten in den Modellen sowie der subjektiven Interpretation qualitativer Daten, werden in der Literatur vielfach genannt (Strulik 2008: 297). Hier steht allerdings nicht die Frage nach der Aussagekraft der Ratings im Vordergrund, sondern nach welchen Kriterien sie angefertigt werden. Ratings sind nicht lediglich eine zwingende Reaktion auf wirkliche Veränderungen in den Märkten. Ihnen wird aber, ungeachtet der Frage ihrer Genauigkeit, eine Wirkung zugerechnet, da sich politische Entscheidungen, insbesondere im Laufe der Schuldenkrise, auf sie beziehen. Hinsichtlich der Grundlagen von Ratings lässt sich im Allgemeinen erkennen, dass wirtschaftliche Kriterien und, aufgrund der mathematischen Modellierung und der Probleme bei der Interpretation qualitativer Daten, quantifizierbare Größen die gewichtigste Rolle spielen. Es werden also Bilanzen nach möglichen wirtschaftlichen Hindernissen für die Rückzahlung der Verbindlichkeiten des Emittenten untersucht.

Wie dies für Staaten operationalisiert wird, erklären die Ratingagenturen in kurzen Überblicksdarstellungen (Standard & Poor's Financial Services 2009; Fitch Ratings 2012; Moody's Investors Service 2006). In ihrer Vorgehensweise und den verwendeten Daten ähneln sie sich. Zunächst ist festzuhalten, dass sie wiederum mathematische Modelle benutzen und deswegen quantifizierbare Größen bevorzugen. Bei Staaten werden zunächst die Inflationsrate, das Wachstum des Bruttosozialprodukts (BSP), etwaige Auslandsschulden und Devisenreserven sowie das BSP pro Kopf als volkswirtschaftliche Kenngrößen herangezogen. Es werden aber, laut den Darstellungen der Ratingagenturen, auch qualitative Daten berücksichtigt. So wird etwa generell nach interner politischer Stabilität, möglichen Bürgerkriegen als auch nach Korruption gefragt. Diese Faktoren werden jedoch wiederum durch quantifizierbare Indikatoren, die durch die Weltbank bereitgestellt werden, operationalisiert. Ferner werden fiskalpolitische Erwägungen einbezogen, wie beispielsweise ob ein ausgeglichener Haushalt besteht oder wie hoch der Anteil des Schuldendienstes am Gesamthaushalt des Staates ist. Es werden aber auch einzelne Haushaltspositionen beurteilt, ob sie zu einer Starrheit des Haushalts führen und damit notwendige zukünftige Anpassungen

erschweren. Hierbei werden Belastungen aus Rentenzahlungen und dem Gesundheitssystem, Infrastrukturmaßnahmen, als auch aus den Bilanzen von Staatsunternehmen betrachtet. Standard & Poor's weist in seiner Darstellung ebenfalls daraufhin, dass auch Arbeitsmarktflexibilisierungen, Finanzmarktstärkung und Öffnung gegenüber dem Welthandel Merkmale einer stabilen Volkswirtschaft sind und damit höher bewertet werden. Ebenso belohnen sie ein Steuersystem mit breiter Bemessungsgrundlage und niedrigen Steuersätzen. Bei dem Steueraufkommen des Staates gilt jedoch auch, dass je höher es ist, desto geringer die fiskalpolitische Flexibilität eingeschätzt wird.

Da es sich bei den oben zitierten Texten um Selbstdarstellungen der Ratingagenturen handelt, kann man nicht von einer faktischen Geltung dieser Kategorien ausgehen. Vielmehr erfüllen sie die Funktion, die Rationalität des Verfahrens nach außen darzustellen und verschiedenen externen Anforderungen zu genügen (Brunsson 2006: 188ff.). So lassen sich diese Darstellungen eher als ein Ergebnis interner Reflexion lesen, welche Kritik an dem Ratingverfahren begegnen soll und alle Kriterien auflistet, die von außen als relevant bezeichnet werden könnten. Die genaue Ausgestaltung des Ratingprozesses bleibt also unbekannt, es lassen sich jedoch einige generelle Gesichtspunkte finden. So basiert der Ratingprozess zum einen vor allem auf wirtschaftlichen Kriterien, in dem Daten dahin gehend interpretiert werden, wie sie die Zahlungsfähigkeit und den -Willen des Emittenten beeinflussen. Ihre Bewertung hat ferner Auswirkungen auf die Finanzierung der Staaten, da Ratingherabstufungen mit einem Zinsaufschlag einhergehen, den die Finanzmärkte von den emittierenden Staaten fordern (Kiff et al. 2012). Der Gegenstand dieser Bewertungen sind zum einen volkswirtschaftliche Kenngrößen, aber auch bestimmte Politikinhalte. Ob sie auf diese Weise zur Diffusion neo-liberaler Wirtschaftspolitik beitragen, wie viele Kritiker ihnen vorwerfen (Rügemer 2012: 152), kann nicht geklärt werden. Man kann aber vermuten, dass die Ratings die Politik beobachten und durch Herabstufung sanktionieren können und damit disziplinierende Folgen für das politische System haben. Aufgrund ihrer Leistungsabhängigkeit von der Wirtschaft im Bereich der Schuldenfinanzierung und der damit verbundenen Beobachtung durch Ratings könnte die Politik in ihren Handlungsräumen eingeschränkt sein. Um die zukünftige Finanzierung und damit Optionen für eine Politik, die die Wiederwahlchancen steigert, nicht zu gefährden, müssen politische Programme angepasst werden. Insofern könnte diese Leistungsabhängigkeit Auswirkungen auf die Programme des politischen Systems haben und damit strukturell das Operieren des Systems einschränken. Mit dieser Umweltabhängigkeit scheint aber nicht auch der Code des Systems und damit dessen Autonomie betroffen zu sein. Viel mehr könnte die Intransparenz des Ratingverfahrens selbst

bereits zur Folge haben, dass verschiedene politische Anschläge möglich sind. Eine Herabstufung mag zwar hinsichtlich von Wiederwahlchancen vermieden werden wollen (Rosenbaum 2009: 43f.) aber wie man dies in politischen Operationen erreicht, ist dadurch nicht determiniert.

Zuletzt sei noch darauf hingewiesen, dass die hohe Bedeutung der Ratings nicht allein aus ihrer Sonderstellung im Wirtschaftssystem herrührt, sondern durch die Politik befördert wurde. So werden Ratings als Maß etwa in der Bankenregulierung des Basler Ausschusses von 2006 (Basel II) verwendet, um die Höhe des zu unterlegenden Eigenkapitals zu bestimmen (Herfurth 2010: 20ff.). Wenn Banken Schuldtitel akquirieren, müssen sie diese anteilig mit Eigenkapital unterlegen, um Anleger vor einem Zahlungsausfall zu schützen. Mit Basel II wurde eine Regelung eingeführt, die die Höhe des Eigenkapitals an die Bewertung des Schuldtitels bindet und damit Banken das Halten von schlecht bewerteten Anleihen weniger attraktiv macht. Ferner gibt es Bestimmungen, die es Rentenversicherungen und Investmentfonds untersagen Finanztitel im Portfolio zu halten, die unterhalb des investment-grade bewertet wurden (Kiff et al. 2012: 5f.). So wurde die Bedeutung von Ratings erst durch ihre Einbeziehung in politische Regulierung erhöht und ihr Einfluss durch die Politik ermöglicht. Die Herabstufung der europäischen Staaten auf ein speculative-grade führt insbesondere deshalb zu einer starken Resonanz, weil viele institutionelle Anleger durch Regulierung zu einem Verkauf dieser Schuldtitel veranlasst werden. Die Bestimmungen von Basel II sehen jedoch auch vor, dass Finanztitel mit einem sehr hohen Rating, wie AAA, eine Rabattierung des zu unterlegenden Eigenkapitals erhalten sollten. Da es insbesondere die OECD-Staaten sind, die solche hohen Ratings innehatten, kann man vermuten, dass diese Vorschriften die Verschuldung von Staaten erleichtern sollten (Scheller 2012: 11f.). In jedem Fall zeigt sich hier die wechselseitige Ermöglichung, die bei intersystemischen Abhängigkeitsbeziehungen relevant sein könnte und einen einseitigen Blick der Übernahme ergänzt.

4.2 Politische Maßnahmen in der Schuldenkrise

Auf die Schuldenkrise reagierte die Politik mit einer Vielzahl von Maßnahmen. Aufgrund der Aktualität dieses Themas ist allerdings noch nicht vollständig klar, wie diese Maßnahmen ausgestaltet werden und welche Folgen sie haben könnten. Einige werden noch verhandelt, warten auf Ratifizierung oder können womöglich noch durch das Bundesverfassungsgericht

mit Auflagen belegt werden. Trotz dieser Unsicherheiten soll an dieser Stelle eine kurze Befassung mit den politischen Reaktionen auf die Krise vorgenommen und hinsichtlich ihrer gemeinsamen Aspekte untersucht werden. Dabei sollen diese Maßnahmen als Selbstprogrammierung, beziehungsweise Selbststeuerung des politischen Systems untersucht werden. In diesem Sinne sind etwa Verlagerungen von Entscheidungskompetenzen von nationalstaatlicher auf europäischer Ebene keine Beeinträchtigung der Autonomie des politischen Gesamtsystems, sondern intrasystemische Strukturanpassung in Bezug auf Kommunikationswege und Entscheidungsprogramme. Die zugrunde liegende Idee ist, dass es sich hierbei um die Selbstprogrammierung der Verwaltung des politischen Systems handelt. Verwaltung meint hier, wie oben gezeigt, nicht eine bestimmte Behörde, sondern den Prozess des kollektiv bindenden Entscheidens als funktional ausdifferenziertes Teilsystem innerhalb des politischen Systems.

Hierbei ist zunächst die Einführung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), mit Sitz in Luxemburg, zu nennen. Diese neu geschaffene Organisation soll ab 2013 die Aufgaben des EFSF übernehmen und Hilfe für Staaten leisten, die sich nicht mehr über die Emission von Schuldtiteln auf den Finanzmärkten refinanzieren können. Dafür ist es mit einem Eigenkapital von 700 Mrd. Euro ausgestattet, kann aber zusätzlich eigene Anleihen ausgeben und damit zusätzliche Finanzierungsmittel erreichen. Staaten, die von diesen Hilfen Gebrauch machen wollen, müssen ein entsprechendes Gesuch beim ESM einreichen und sich einer Überprüfung unterziehen (Bundesministerium der Finanzen 2012: 15f.). Eine Schuldentragfähigkeitsanalyse wird in Zusammenarbeit mit der EU-Kommission und dem IWF durchgeführt und knüpft die Kreditvergabe an Bedingungen, wie Haushaltssanierungsprogrammen oder wirtschaftspolitischen Reformen (ifo Institut für Wirtschaftsforschung 2011: 11). Die Auflagen werden bei der Vergabe der Hilfe vertraglich festgehalten und ihre Einhaltung durch die EU-Kommission, die EZB und den IWF überwacht. Das Monitoring von Staaten und die Bindung an Regeln spielen auch in anderen Reformmaßnahmen eine Rolle. Das 2011 eingeführte „Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik“ sieht eine Überwachung der nationalstaatlichen Haushalte durch die EU-Kommission vor. Dieses wurde durch eine Reihe von einzelnen Gesetzesänderungen („Six-Pack“, „Euro-Plus-Pakt“) um zusätzliche staatliche Rechenschaftspflichten und Monitoringmomente erweitert. Ferner hat der Fiskalpakt (Dezember 2011) eine Grenze staatlicher Verschuldung eingeführt. So soll auch die Gewährung von ESM-Mitteln an die Einhaltung dieser Grenze gebunden sein und automatisierte Mechanismen enthalten, die die Staaten, bei wiederholter Verletzung dieser

Grenze, sanktionieren sollen (Prager 2012: 153ff.). Auch kann die EU-Kommission anhand ihres Monitorings makroökonomische Fehlentwicklungen in einzelnen Staaten definieren und „Korrekturverfahren“ eröffnen, die möglicherweise auch fiskalfremde Politikbereiche, wie die Lohn-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik betreffen können (Heise et al. 2012: 219).

Es zeigt sich also zunächst ein Bild politischer Maßnahmen, deren Folgen und letztliche Ausgestaltung noch nicht ganz klar sind. Dennoch sollen hier beispielhaft einige Fluchtpunkte dieser Reformen, auf ihre möglichen strukturellen Veränderungen für das politische System hin, untersucht werden. Auf der einen Seite ist eine Zunahme von Monitoring-Verfahren zu erkennen. An dieser Stelle soll jedoch nicht auf die Besonderheiten und Probleme, die mit Monitoring-Verfahren im politischen Prozess einhergehen abgestellt werden (Power 1997). Stattdessen soll hier auf die Möglichkeit verwiesen werden, in diesen Maßnahmen eine Veränderung der politischen Entscheidungsprogramme zu sehen, die zunehmend wirtschaftliche Kriterien einführen und damit politische Operationen einschränken. Die Vergabe von Hilfgeldern aber auch die Erstellung nationalstaatlicher Haushalte wird anhand makroökonomischer Indikatoren auf zukünftige Zahlungsfähigkeit hin bewertet. Andere Maßnahmen stellen makroökonomische oder fiskalische Kennzahlen in automatisierte Regelungsprozesse, die ebenfalls als Einschränkung politischer Operationen gewertet werden könnten (Wagner 2012). Somit könnte man hier eine Veränderung der strukturellen Bedingungen politischer Operationen auf der Programmebene feststellen, kann aber hierin nicht einen Autonomieverlust der Politik erkennen. Es handelt sich wie schon beschrieben um Selbststeuerung der Politik, in der wirtschaftliche Sachverhalte nach eigenem Code und in Kongruenz mit anderen Programmelementen Operationen informieren.

Ein weiteres Element, das in den Reaktionen auf die Schuldenkrise zu erkennen ist, ist die Stärkung transnationaler Organisationen. Für einige Beobachter zeichnet sich in den skizzierten Maßnahmen die Schaffung einer europäischen Wirtschaftsregierung ab (Heise et al. 2012: 224). Zusammen mit den oben genannten Aspekten der zunehmenden Bedeutung wirtschaftlicher Kriterien im Entscheidungsprozess ist dies auch die Grundlage für die Verfassungsbeschwerde gegen den ESM (Degenhart & Däubler-Gmelin 2012). Die Nationalstaaten verlieren demnach an Souveränität und die demokratische Legitimierung von Politik sei gefährdet, wenn haushaltspolitische Fragestellungen auf europäischer Ebene entschieden würden. Unter systemtheoretischer Betrachtung wird jedoch die Unterscheidung von Funktionssystemen und Organisationen als verschiedene Differenzierungsebenen starkgemacht (Luhmann 1994: 189f.). Als Funktion der Organisationen für das Gesamtgesellschaftssystem kann man darüber hinaus die „Verdichtung von strukturellen

Kopplungen“ (Luhmann 1994: 195) sehen. Organisationen sind wiederum geschlossen operierende Systeme und deswegen in der Lage sich von unterschiedlichen Funktionssystemen irritieren zu lassen. Ferner sind es Organisationen, in denen strukturelle Kopplungen und intersystemische Leistungsabhängigkeiten zunächst bemerkbar werden. Universitäten und wissenschaftliche Institute mögen einen Mangel an Finanzmitteln registrieren und in ihrem Umgang damit, etwa durch Kürzung von Stellen oder Schließung von Abteilungen, wiederum neue Irritationen für andere Organisationen oder die Funktionssysteme produzieren.

In diesem Sinne mag man Organisationen wie den IWF, den ESM und die EZB als Verstärker struktureller Kopplung zwischen dem politischen und dem Wirtschaftssystem sehen. Diesem Begriff folgend, könnte man in den oben beschriebenen Reformmaßnahmen eine Stärkung der Bedeutung ebensolcher Organisationen im politischen Entscheidungsprozess sehen, die besonders zur Kopplung von Politik und Wirtschaft beitragen. Wenn man in IWF, ESM und EZB zum Beispiel eine starke Orientierung sowohl an Politik als auch an Wirtschaft sieht, dann kann deren zunehmend zentrale Stellung in den Kommunikationswegen des politischen Systems möglicherweise auf eine steigende Bedeutung der strukturellen Kopplung zwischen Politik und Wirtschaft hindeuten. Der IWF zum Beispiel beobachtet verstärkt das Wirtschaftssystem als Teil seiner Umwelt, informiert durch seine Beobachtungen Entscheidungen im Organisationssystem und irritiert dadurch wiederum Operationen des politischen Systems. Im Sinne Luhmanns könnte hierin die Sozialdimension der Autonomie betroffen sein, wenn ein einzelnes Umweltsegment, ein einzelner Umweltkontakt, dominiert. Jedoch ist dies nicht mit einem Autonomieverlust des politischen Systems gleichbedeutend. Strukturelle Kopplungen, in diesem Fall über transnationale Organisationen, zwischen Politik und Wirtschaft schränken das Operieren des politischen Systems ein, ohne es zu determinieren. Zusammenfassend lässt sich also zeigen, dass das politische System sich auf struktureller Ebene zu einer stärkeren Transnationalisierung entwickelt, die sich in zunehmender Entscheidungskompetenzverschiebung auf Ebene supra- und transnationaler Organisationen zeigt. Doch lässt sich in der Schuldenkrise auch beobachten, dass der Code des politischen Systems und damit dessen Autonomie beeinträchtigt wurde?

4.3 Die Schuldenkrise als Beeinträchtigung des Codes des politischen Systems

Um nach der Gefährdung der Autonomie eines Funktionssystems zu fragen, müssen wir die Leitunterscheidung, die es verwendet, untersuchen. Bei der Ausdifferenzierung des politischen Systems und des rekursiven Anschließens von Machtkommunikation entwickelt sich zunächst der Code Machtüberlegen/Machtunterlegen (Luhmann 2000: 88ff.). Wer zur Machtausübung befugt ist, wird dann vor allem sichtbar an dem Innehaben von Ämtern und politische Macht wird damit zu Ämtermacht. Der Inhalt dieser Ämter, Personen und Programme, ist austauschbar und erlaubt somit ein Überdauern des Amtes und der damit verbundenen politischen Struktur über die Lebenszeit eines Herrschers. Der Wechsel zwischen den Amtsinhabern, der Regierung, und den Regierten war nicht vorgesehen und jeder Widerspruch gegen die Regierenden als potenzieller Versuch des Regierungssturzes angesehen.

In der Moderne wird die Spitze dieser Ämterhierarchie in Regierung und Opposition gespalten. Die Regierung ist hierbei der Präferenzwert des Codes, politische Akteure versuchen an die Regierung zu gelangen und auf der Regierungsseite wird kollektiv bindend, das heißt anschlussfähig im politischen System, entschieden. Aufseiten der Opposition, dem Reflexionswert des Codes, wird an diesem Entscheiden Kritik geübt, es werden Forderungen geltend gemacht und Alternativen zur Regierungspolitik vorgestellt. Diese Neucodierung des politischen Systems erlaubt die ständige Reflexion der Kontingenz politischer Entscheidungen und zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass die Regierung zeitlich abberufbar ist. Ein Wechsel der Ämter zwischen Regierung und Oppositionen ist vorgesehen, wodurch die Technisierung des Codes erreicht wird. Die Einrichtung dieses Codes wird häufig durch Wahlen als Verfahren der Ämtervergabe und der Schaffung von Parteienorganisationen begleitet, die eine gewisse Kontinuität beim Regierungswechsel erlauben. Dies bedeutet auch, dass differenzierungstheoretisch der Demokratiebegriff von normativen Werten wie Volksherrschaft, Partizipation und Wahlen getrennt wird (Luhmann 2009b: 131) und lediglich auf die Spaltung der Spitze der politischen Ämterhierarchie verweist. Jede politische Operation wird durch die Frage angeleitet, ob sie die Chancen der Regierung oder der Opposition steigert (Luhmann 1989: 19). Aufseiten der Regierung wird bei Entscheidungen der drohende Verlust der Regierungsämter mitkalkuliert und die mögliche Kritik der Opposition bedacht. Die Opposition hingegen muss Alternativen aufzeigen aber auch ihre Fähigkeit die Regierungsgeschäfte zu übernehmen darstellen. Sie kann nicht

ausschließlich Forderungen stellen, ohne auch deren Verwirklichung zu reflektieren. Sie diszipliniert sich somit anhand des politisch Machbaren selbst, das heißt anhand der Strukturvorgaben des politischen Systems, die Operationen einschränken und ermöglichen (Lange 2003: 177).

In den demokratischen Sozialordnungen Europas ist also die Differenz zwischen Regierung und Opposition leitend für politische Operationen. Eine Autonomiegefährdung müsste am Code des Systems ansetzen und diesen beeinträchtigen oder deformieren. In den Massenmedien wurde dabei vor allem der Aspekt des Regierens von nicht-gewählten Übergangsregierungen und „Expertenkabinetten“ (von Lucke 2011: 8) genannt. Hierbei werden die Regierungen von Mario Monti in Italien und Loukas Papademos in Griechenland hervorgehoben. Der parteilose Papademos übernahm im November 2011 das Amt des Ministerpräsidenten und bildete eine Koalitionsregierung aus zuvor zerstrittenen Konservativen und Sozialisten sowie unter Duldung weiterer Kleinparteien. Mario Monti übernahm ebenfalls im November 2011 die Regierungsgeschäfte in Italien und bildete eine Regierung aus Parteilosen. Beide Regierungen erklärten sich zum Ziel eine Vielzahl von Reformen, als Reaktion auf die Schuldenkrise, einzuleiten. In den Äußerungen der Regierung Montis und von Befürwortern einer solchen Expertenregierung wird argumentiert, man müsse „unpopuläre Reformen“ durchsetzen, mit den „vernünftigsten Teilen“ der Parteien (Agence France Presse 2011). Mit anderen Worten scheitern, nach dieser Argumentation, notwendige Reformen am Widerstreit der Parteien, die lediglich auf ihre Wahlchancen achten würden. Auf der anderen Seite der Unterscheidung stehen die Kritiker dieser Entwicklung, die auf fehlende Partizipation und damit fehlende demokratische Legitimierung der Regierungen hinweisen (Schümer 2012). Sie sehen insbesondere aufgrund der vermuteten weitreichenden Konsequenzen dieser Reformen einen Bedarf an mehr Partizipation, anstatt politische Wahlen zeitlich den Reformmaßnahmen hintanzustellen.

Anhand der oben beschriebenen Leitunterscheidung des politischen Systems in Regierung und Opposition können bestimmte Aspekte beleuchtet werden. Zum einen fällt in der Zeitdimension auf, dass die Regierungen ihre zeitliche Limitation nicht derartig reflektieren müssen, wie es beim Operieren des Codes sonst üblich wäre. Die Dynamik des Codes wird durch die zeitliche Offenhaltung erzeugt: Die Regierung kann, etwa bei der nächsten Wahl, ausgewechselt werden. Dies hat, wie oben beschrieben, Folgen für das Regierungshandeln, dass diesen Umstand reflektieren muss und ihre Vorschläge an Wahlchancengewinnen der Opposition ausrichten muss. Die Regierungen Griechenlands und Italiens müssen mit ihrer Absetzbarkeit, in diesem Sinne, nicht rechnen. Sie sind auch nach

ihrer Selbstbeschreibung lediglich Übergangsregierungen und ihre Amtszeit bis zu den angesetzten Neuwahlen zeitlich limitiert. Diese zeitliche Limitierung ist nicht an die Kontingenz gebunden, ob die Opposition Erfolg hat genug Missmut gegenüber der Regierung auf sich zu bündeln. Das an der Regierung beteiligte Personal, insbesondere bei der Regierung Monti, muss nicht reflektieren nach der Wahl die Opposition einnehmen zu müssen, was als Voraussetzung für das Funktionieren des Codes betrachtet werden kann (Luhmann 2009b: 132; Lange 2003: 185). Man kann also in der Zeitdimension sehen, wie Regierungsentscheiden auf sonst notwendige Reflexionen verzichten kann, was wiederum Auswirkungen auf politische Operationen insgesamt hat, die nun womöglich nicht mehr an der Kalkulation von Chancengewinnen der Opposition orientiert sind.

In der Sozialdimension lässt sich erkennen, wie der Zwiestreit der Parteien unter Umständen durch Integration abgeschwächt wird. Die Parteien sind im Beispiel Griechenlands an der Regierung beteiligt oder haben die Duldung dieser erklärt. Es ließe sich argumentieren, dass sie sich somit auf der Regierungsseite befinden. In Italien scheint es umgekehrt zu sein: Die parteilose Regierung versetzt alle Parteien in die Opposition. Doch auch sie geben öffentlich bekannt die Regierung Montis unterstützen zu wollen (Badde 2011). Die Differenzierung von Regierung und Opposition scheint aufgehoben, oder zumindest verwischt. Dies wird insbesondere durch thematische Zurückhaltung in der Sachdimension verstärkt. Sowohl in Italien als auch in Griechenland haben die Parteien ihre Unterstützung der jeweiligen Regierungen angekündigt (Martens 2011). Parteien sollten jedoch als Opposition Alternativen zur Regierungspolitik darstellen und damit deren Kontingenz innerhalb des politischen Systems reflektieren (Luhmann 2009c: 28). Eine solche thematische Zurückhaltung lässt sich jedoch auch an anderen Beispielen erkennen, die von ihren Kritikern als „informelle große Koalitionen“ (Heise et al. 2012: 237) bezeichnet werden. Für Deutschland etwa kann man die Stellungnahmen der Opposition während der Krise untersuchen und zu dem Schluss kommen, dass die SPD als Oppositionspartei die europa- und fiskalpolitischen Entscheidungen der Regierung unterstützt hat (Ankel 2011: 69ff.). Kritische Äußerungen der SPD zielten stärker darauf ab zu zeigen, dass die Regierung Merkel zu langsam und zu unentschlossen reagiere und gegenüber den Bürgern nicht entschieden genug für die Erhaltung des Euro werbe. Die Frage ist, ob vom Fehlen inhaltlicher Differenzen auf ein Fehlen von Opposition insgesamt geschlossen werden kann (Luhmann 2009b: 136f.). Luhmann sieht, in Reaktion auf zeitgenössische Entwicklungen, Gefahren für den demokratischen Code darin, dass Parteien in ihren Äußerungen zu stark generalisieren und nur noch auf Ebene abstrakter Werte miteinander konkurrieren. Mit Blick auf die hier

dargestellten Warnungen vor einem „Leerlaufen des demokratischen Prozesses“ (Urban 2011: 85) wird die Gefahr darin gesehen, dass die Parteien keine inhaltlichen Differenzen mehr produzieren, da sie von der Notwendigkeit der Reformen gleichermaßen überzeugt sind. Oder sie können, aufgrund der Intransparenz der Problemlagen, keine sachlichen Alternativen zu dem, was die Regierung als „alternativlos“ bezeichnet, erzeugen. Diese Alternativen können dann nur noch auf stilistischer Ebene, bei Fragen der Entschlossenheit und Zügigkeit ansetzen, was aber auch die besondere Brisanz der Krise in der Zeitdimension hervorhebt.

Man kann also die Warnungen vor einem Ende des demokratischen Prozesses in der Schuldenkrise (von Lucke 2011; Schümer 2012) auch anhand der Unterscheidung von Regierung und Opposition darstellen. Dadurch erscheinen dann relevante Aspekte, die womöglich den Schluss zulassen in der Krise eine Beeinträchtigung oder Deformierung des Codes des politischen Systems zu sehen, womit auch die Systemautonomie betroffen sein könnte. Es scheint, als ob die Unterscheidung von Regierung und Opposition in der Krise nicht mehr als Leitunterscheidung gesehen werden kann, an der sich jede politische Operation orientiert. Man kann aber wohl nicht ein Ende politischen Entscheidens überhaupt festmachen. Insofern müsste man nun fragen, ob ein anderer Beobachtungsmodus des politischen Machtcodes in der Schuldenkrise bevorzugt wird. Man könnte etwa davon ausgehen, dass das System auf eine weniger voraussetzungsvolle Unterscheidung regrediert, wie der von Regierenden und Regierten (Luhmann 1989: 23). Auch ist es möglich dem Reformwillen, der sich in der Selbstbeschreibung der Übergangsregierungen darstellt, zu folgen und von der Unterscheidung von Zustand und Ziel auszugehen. Dann würde alles politische Entscheiden auf die Unterscheidung hin beobachtet, ob es ein Beitrag zur Problemlösung ist und ob ein anderer Politikbereich noch Reformen bedürfe. Welche Unterscheidung nun bevorzugt wird, müsste in einer weiteren Untersuchung, anhand der politischen Entscheidungen und den an ihr aktualisierten Anschlussäußerungen, überprüft werden.

Zuletzt wollen wir der Frage nachgehen, ob die beobachteten Einschränkungen des politischen Codes, unserer Steigerungsthese folgend, mit den dargestellten Veränderungen in der Struktur des politischen Systems in Verbindung gebracht werden können. Wie gezeigt, hat die Selbstprogrammierung des politischen Systems auf struktureller Ebene zu einer stärkeren Transnationalisierung geführt, die sich in zunehmender Entscheidungskompetenzverschiebung auf Ebene supra- und transnationaler Organisationen darstellt. Während dies auf Seiten der Politik durch die Notwendigkeit unabhängiger Kontrolle von Fiskalauflagen, im Rahmen der Rettungsprogramme, gerechtfertigt wird, sehen Kritiker hierin einen Verlust parlamentarischer Kontrolle insbesondere in der Haushaltspolitik

(ifo Institut für Wirtschaftsforschung 2011: 10; Voßkuhle 2012: 9; Degenhart & Däubler-Gmelin 2012). Es erscheint dann so, als würden politische Entscheidungen zunehmend von EU- oder anderen transnationalen Organisationen getroffen und die nationalstaatlichen Politiker nur noch zu einer Ausführung ebendieser in der Lage sein. Dies würde bestimmte Themen aus dem Zwiestreit von Regierung und Opposition entfernen, da die Opposition sich zum Teil bereits verpflichtete die Politik auch nach einem Regierungswechsel beizubehalten und den Vorgaben, beispielsweise der EU-Kommission oder der Troika, zu folgen (Heise et al. 2012: 237). Andere weisen auf die Regelbindung hin, die der Fiskalpakt und der ESM vorsehen und damit durch heutiges Entscheiden bereits zukünftige Optionsräume der Opposition einschränken (Wagner 2012: 157). Dies führt einige Autoren dazu von einem „autoritären Stabilitätsregime“ (Urban 2011: 81) in Europa zu sprechen.

Für uns ist die Verbindung zwischen Code- und Programmebene des Systems vor allem in einer Hinsicht interessant: Die intrasystemische Strukturanpassung der Kommunikationswege und Entscheidungsprogramme der Politik, durch Bedeutungssteigerung wirtschaftlicher Kriterien im Entscheidungsprozess und Stärkung von transnationalen Organisationen als Kopplung zwischen Politik und Wirtschaft, schränkt politische Operationen ein. Solche strukturellen Einschränkungen können sich unter Umständen ansammeln, bis sie eine Schwelle erreicht haben, ab der die Unterscheidung von Regierung und Opposition im politischen System keine Entscheidungen mehr informieren kann. Die Unterscheidung erzeugt keine Differenzen mehr, wenn Regierung und Opposition nicht mehr alternative Weltentwürfe erstellen, sondern sich in der Sachdimension überlagern. Darauf mag das politische System mit einer Veränderung seiner Leitunterscheidung reagieren, deren Symptome wir im Rahmen der Schuldenkrise gesehen haben, um wieder neue Differenzen zu generieren. Dies kann dann als eine Beeinträchtigung der Autonomie des Systems gewertet werden, worin wir eine Übernahme des politischen Systems vermuten können. Es ist jedoch wichtig darauf hinzuweisen, dass diese Veränderung zu Immunreaktionen führt, wie zum Beispiel der massenmedialen Skandalisierung dieser Ereignisse. Diese Arbeit hat sich zum größten Teil auf diese, durch die Skandalisierung in den Massenmedien erzeugten, Beobachtungen gestützt. Es lässt sich schon erkennen, wie der Zwiestreit von Regierung und Opposition, auch in Griechenland und Italien, wieder zur dominanten Unterscheidung des politischen Systems wird (Piller 2012; Sattar 2012). Insofern handelt es sich wohl um eine zeitlich begrenzte Umstellung des politischen Codes. Ihr Vorteil liegt möglicherweise darin, den Zeitvorsprung der Wirtschaft, beziehungsweise der Märkte,

einzuholen und mit Hilfe von ad hoc Entscheidungen auf eine Sachlage zu reagieren, die im System als existenzielles Problem beobachtet wird.

5 Schlussbetrachtung

In dieser Arbeit wurde versucht, die Beziehung zwischen Wirtschaft und Politik mit der Kategorie der Übernahme zu untersuchen. Der Untersuchungsgegenstand war die Schuldenkrise und die Vermutung einer Übernahme sollte bestimmte relevante Aspekte beleuchten und unterscheiden helfen. Der Begriff der feindlichen Übernahme von Uwe Schimank wurde spezifiziert und um die Gesichtspunkte der wechselseitigen Ermöglichung und der Steigerung erweitert. Dadurch haben wir sehen können, wie die Politik auf zunehmende Leistungsabhängigkeit mit Strukturanpassungen reagiert hat. Die Zunahme von Monitoring und anderen Überwachungs- und Sanktionsmomenten haben wirtschaftliche Kriterien im politischen Entscheidungsprozess gestärkt, wie auch die Bedeutung von transnationalen Organisationen, die zur Verdichtung der strukturellen Kopplung von Politik und Wirtschaft beitragen. Als mögliche Folge dieser Strukturanpassung kann auch der Code des politischen Systems und damit dessen Autonomie betroffen sein. Hierbei fällt die Störung der Unterscheidung von Regierung und Opposition auf, die nicht mehr alle politischen Operationen zu leiten scheint. Die Begriffskonzeption der Übernahme konnte also Kanäle der Einflussnahme zwischen Systemen beleuchten und eine Schwelle für Autonomieeinbußen des Systems aufzeigen. Erhält (1) die Leistungsabhängigkeit und die strukturelle Kopplung zu einem anderen System zunehmende Bedeutung und passt sich das System (2) strukturell hinsichtlich dieses, es dominierenden anderen Systems an und akkumuliert fremde Programmelemente, dann kann (3) eine Schwelle erreicht werden, ab der der Code des Systems keine Differenzen mehr erzeugt und damit nicht mehr Operationen des Systems leitend informieren kann. Wie sich diese Begriffskonzeption auch für Beziehungen zwischen anderen Systemen als den hier explizierten eignet, müsste in weiteren Vergleichsstudien untersucht werden. In jedem Fall kann man sehen, dass der hier vorgestellte Begriff nicht kausal-linear zu verstehen ist, sondern auch Momente enthält, in denen das System weitere Beeinflussung durch ein anderes ermöglicht und sich zunehmend darauf einstellt. Damit verbunden ist jedoch auch eine Schwierigkeit des Begriffs, der semantisch schon im Ursprung angelegt war, und zwar die Zuschreibung von übernehmendem und übernommenem System. Auch wenn man der Argumentation folgt, eine Autonomieeinbuße des politischen Systems in

der Störung seines Codes zu sehen, ist die Beteiligung des Wirtschaftssystems daran noch nicht klar. Es scheint plausibel die zunehmende Bedeutung wirtschaftlicher Bedenken im politischen Entscheidungsprozess, wie beschrieben, als Anhaltspunkt dafür zu nehmen. Im Moment der Codestörung fehlt diese jedoch, denn es kann kaum argumentiert werden, dass die Politik nun auf einen wirtschaftlichen Code regrediert. Der Code des Systems mag sich ändern, bleibt aber ein politischer Code. Insofern scheint in letzter Konsequenz der Begriff der Übernahme mit seiner Zuschreibung von Übernehmendem und Übernommenem unklar zu werden. Dies betrifft jedoch stärker die Theoriesemantik. In der empirischen Anwendung konnte unser Begriff der Übernahme bestimmte Aspekte beleuchten und womöglich einen Vergleichsrahmen für andere intersystemische Beziehungen aufzeigen, mit deren Untersuchung ein vollständigeres Bild von problematisierten Systembeziehungen erstellt werden könnte.

Im Rahmen dieser Arbeit haben wir uns eingeschränkt, indem lediglich die Schuldenkrise seit 2010 betrachtet wurde. Der Begriff der Übernahme impliziert jedoch eine Ausweitung und einen generalisierenden Blick auf die Beziehung zwischen Politik und Wirtschaft. So ließen sich etwa auch andere Aspekte untersuchen, die häufig zitiert werden, wie etwa die Rolle des Lobbyismus oder der Reform der Verwaltung im Zuge des „New Public Management“ (Scheidemann 2008). Auf diese Weise könnte man einen differenzierteren Blick erhalten auf Phänomene, die häufig als „Ökonomisierung“ der Gesellschaft beschrieben werden (Schimank & Volkmann 2008). Sie gehen einher mit einer wissenschaftlichen Ausrichtung, die der Wirtschaft zunehmend ein Primat in der gesellschaftlichen Entwicklung zuschreibt (Beckert 2009). Auch wenn dies sich in der Fragestellung dieser Arbeit und dem Übernahmekonzept zu wiederholen scheint, kann doch ein Primat der Wirtschaft hieraus nicht abgeleitet werden (Strulik 2012). Auf der einen Seite haben wir gesehen, dass die Politik durch ihr eigenes Operieren ihre Abhängigkeit von der Wirtschaft verstärkt hat. Gleichzeitig gibt es seitens der Politik Steuerungsversuche gegenüber der Wirtschaft aber auch gegenüber der anderen gesellschaftlichen Teilsysteme. Ferner könnte auch anderen Systemen ein Eingreifen in die Politik unterstellt werden. So ließe sich allein der Fall der Schuldenkrise womöglich auch unter dem Aspekt einer Verwissenschaftlichung, im Zuge der zunehmenden Bedeutung von Expertengremien, Beratern und Fachbeamten (etwa in der Troika) untersuchen. Ferner wird die scheinbar gestiegene Bedeutung des Bundesverfassungsgerichtes, das als Letztinstanz zunehmend genutzt zu werden scheint, um politische Entscheidungen zu verhindern oder zu verzögern, kritisiert (Müller-Neuhof 2012). Dies alles spricht gegen einen gesellschaftlichen Primat der

Wirtschaft. Warum dann dennoch die Wirtschaft es ist, der die Dominanz vieler anderer Gesellschaftsteile zugeschrieben wird, müsste im Rahmen einer Folgeuntersuchung überprüft werden.

6 Literaturverzeichnis

- Agence France Presse, 2011: Respektierter Technokrat mit Manieren und Verstand. Wirtschaftsexperte Monti mit Regierungsbildung in Rom beauftragt. Rom: Agence France Presse.
- Altwater, E., 2010: Im Schlepptau der Finanzmärkte. Wie sich die Politik dem Diktat der Krisenverursacher unterwirft. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 55: 55–65.
- Ankel, D., 2011: Der außenpolitische Handlungsspielraum der Regierung Merkel in der Griechenlandkrise 2010: Eine Analyse der innerstaatlichen Restriktionen der deutschen Bundesregierung in den europäischen Verhandlungen zum Hilfspaket für Griechenland. *Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Außenpolitik* 3/2011. Köln.
- Badde, P., 2011: Monti schart breite Koalition um sich. Bis auf die Lega wollen alle Parteien den neuen Premier stützen. *Die Welt*, 15.11.2011: 7.
- Balzli, B., F. Hornig, C. Pauly & T. Tuma, 2008: Der amerikanische Patient. Finanzkrise. *Der Spiegel*, 21.07.2008: 76–79.
- Baraldi, C., G. Corsi & E. Esposito, 2008: GLU. Glossar zu Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Beck, H. & H. Wienert, 2010: Brauchen wir eine europäische Rating-Agentur? Funktionsprobleme des Rating-Marktes und ein alternativer Lösungsvorschlag. *Wirtschaftsdienst* 90: 464–469.
- Beckert, J., 2009: Wirtschaftssoziologie als Gesellschaftstheorie. *Zeitschrift für Soziologie* 38: 182–197.
- Berg, T., K. Carstensen, G. Horn, M. Lamla, J.-E. Sturm, G. Schnabl & C. von Weizsäcker, 2012: Funktionswandel der EZB? *Zeitgespräch. Wirtschaftsdienst* 92: 79–94.
- Bode, O.F., 1999: Systemtheoretische Überlegungen zum Verhältnis von Wirtschaft und Politik. Luhmanns Autopoiesekonzept und seine exemplarische Anwendung auf Fragen wirtschaftspolitischer Steuerungsmöglichkeiten. Marburg: Metropolis.
- Bode, T. & K. Pink, 2010: Die Finanzkrise als Demokratiekrise. Der Staat als Dienstleister des Finanzkapitals. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 55: 45–55.
- Brunsson, N., 2006: *The Organization of Hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. Copenhagen: Liber Universitetsforlaget.
- Bundesministerium der Finanzen, 2012: Fiskalpolitische Institutionen in der Eurozone. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Berlin.

- Degenhart, C. & H. Däubler-Gmelin, 2012: ESM/Fiskalpakt - Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. Verfassungsbeschwerde. Berlin.
- Deutscher Bundestag, 2010: Sachverständige: Hilfspaket für Griechenland ist alternativlos. Haushaltsausschuss. Berlin.
- Esposito, E., 2010: Die Zukunft der Futures. Die Zeit des Geldes in Finanzwelt und Gesellschaft. Heidelberg: Auer.
- European Central Bank, 2010: Reinforcing economic governance in the euro area. Frankfurt am Main.
- Financial Times Deutschland, 2011: Europas großer Wurf. Financial Times Deutschland, 05.11.2011: 25.
- Fitch Ratings, 2012: Sovereign Rating Criteria. Master Criteria. New York.
- Frankenberger, K.-D., 2010: Europa ist noch nicht am Ende. Die Einigung kann nicht mehr das gleiche Tempo haben wie vor zwanzig Jahren. FAZ, 06.05.2010: 8.
- Habermas, J., 1992: Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, J., 2011a: Wie demokratisch ist die EU? Die Krise der Europäischen Union im Licht einer Konstitutionalisierung des Völkerrechts. Blätter für deutsche und internationale Politik 56: 37–48.
- Habermas, J., 2011b: Rettet die Würde der Demokratie. Papandreou hält dem zerrissenen Europa den Spiegel vor. Ein Kommentar zu Frank Schirrmachers "Demokratie ist Ramsch". FAZ, 05.11.2011: 31.
- Hall, R.B. & T. Biebricher (Hrsg.), 2007: The Emergence of Private Authority in Global Governance. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Heise, A., J. Ahrens, A. Ebner & W. Elsner, 2012: Governance in der Staatsschuldenkrise. Wirtschaftsdienst 92: 219–237.
- Held, D. & M. Koenig-Archibugi (Hrsg.), 2005: Global Governance and Public Accountability. Malden: Blackwell.
- Herfurth, S., 2010: Die Regulierung von Ratingagenturen unter Basel II. Lohmar u.a: Eul.
- Hodge, G.A., C. Greve & A.E. Boardman (Hrsg.), 2010: International Handbook on Public-Private Partnerships. Cheltenham: Elgar.
- Hoffmann, C., 2011: Der Weg in die Transferunion. Ökonomen sind überzeugt: In Europa haftet demnächst jeder für jeden. Auch deutsche Steuerzahler wird es treffen. Süddeutsche Zeitung, 23.07.2011: 28.

- Hönighaus, R., 2012: Brüssel arbeitet an europäischer Ratingagentur. EU droht Bonitätsprüfern mit staatlicher Konkurrenz. Financial Times Deutschland, 05.05.2012: 12.
- ifo Institut für Wirtschaftsforschung, 2004: Entwicklung der öffentlichen Verschuldung 1991 bis 2005. ifo Schnelldienst 57: 68–69.
- ifo Institut für Wirtschaftsforschung, 2011: "Pakt für den Euro": Kann mit dem Maßnahmenpaket die Europäische Union die Euro-Schuldenkrise überwinden? Zur Diskussion gestellt. ifo Schnelldienst 64: 3–22.
- Jöstingmeier, M., 2012: Die Politik der Krise. Soziologische Analysen zur Finanzkrise und ihren Konsequenzen. Heidelberg: Auer.
- Jurczenko, W., 2011: Euroland in Bankenhand. Kommentare und Berichte. Blätter für deutsche und internationale Politik 56: 11–14.
- Kepplinger, H.M., 1998: Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft. Freiburg, München: Alber.
- Kiff, J., S. Nowak & L. Schumacher, 2012: Are Rating Agencies Powerful? An Investigation into the Impact and Accuracy of Sovereign Ratings. IMF Working Paper 12/23.
- Kornelius, S., 2012: Deutschland als Feind. Süddeutsche Zeitung, 30.04.2012: 4.
- Kuchler, B., 2006: Bourdieu und Luhmann über den Wohlfahrtsstaat. Die Autonomie gesellschaftlicher Teilbereiche und die Asymmetrie der Gesellschaftstheorie. Zeitschrift für Soziologie 35: 5–23.
- Kurtz, T., 2005: Die Berufsform der Gesellschaft. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.
- Lange, S., 2003: Niklas Luhmanns Theorie der Politik. Eine Abklärung der Staatsgesellschaft. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lucke, A. von, 2011: Souverän ohne Volk: Der Putsch der Märkte. Blätter für deutsche und internationale Politik 56: 5–8.
- Luhmann, N., 1984: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, N., 1988: Die Wirtschaft der Gesellschaft: Suhrkamp.
- Luhmann, N., 1989: Theorie der politischen Opposition. Zeitschrift für Politik 36: 13–26.
- Luhmann, N., 1993: Bemerkungen zu 'Selbstreferenz' und zu 'Differenzierung' aus Anlaß von Beiträgen im Heft 6, 1992, der ZfS. Diskussion. Zeitschrift für Soziologie 22: 141–146.

- Luhmann, N., 1994: Die Gesellschaft und ihre Organisationen in: H.-U. Derlien, U. Gerhardt & F. Scharpf (Hrsg.), Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: Nomos.
- Luhmann, N., 1997: Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, N., 2000: Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, N., 2005: Einführung in die Theorie der Gesellschaft. Heidelberg: Carl-Auer.
- Luhmann, N., 2008: Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, N., 2009a: Die Realität der Massenmedien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, N., 2009b: Die Zukunft der Demokratie. S. 131–138 in: N. Luhmann (Hrsg.), Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, N., 2009c: "Distinctions directrices". Über Codierung von Semantiken und Systemen. S. 13–32 in: N. Luhmann (Hrsg.), Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Luhmann, N., 2010: Politische Soziologie. Berlin: Suhrkamp.
- Martens, M., 2011: Papademos als Ministerpräsident vereidigt. "Griechenlands Zugehörigkeit zur Eurozone hat Priorität" / Venizelos bleibt im Amt. FAZ, 12.11.2011: 2.
- McCombs, M., 2004: Setting the agenda. The mass media and public opinion. Cambridge: Polity.
- Meyer, T., 2003: Politik und Medien. S. 263–279 in: A. Nassehi & M. Schroer (Hrsg.), Der Begriff des Politischen. Baden-Baden: Nomos.
- Moody's Investors Service, 2006: A Guide to Moody's Sovereign Ratings. Special Comment. New York, London.
- Müller-Neuhof, J., 2012: Richter der Revolution. Meinung. Der Tagesspiegel, 09.09.2012: 7.
- Nassehi, A., 2012: Fremde Brüder. Expertenregierungen und „Piraten“ verweisen auf das gleiche Problem: Der Politik fehlt die Legitimation. Süddeutsche Zeitung, 21.05.2012: 2.
- Neves, M., 1992: Verfassung und Positivität des Rechts in der peripheren Moderne. Eine theoretische Betrachtung und Interpretation des Falls Brasilien. Berlin: Duncker & Humblot.

- Neves, M., 2006: Die Staaten im Zentrum und die Staaten an der Peripherie: Einige Probleme mit Niklas Luhmanns Auffassung von den Staaten der Weltgesellschaft. *Soziale Systeme* 12: 247–273.
- Piller, T., 2012: Monti sucht Verbündete. In Italien wächst die Kritik an der Expertenregierung. *FAZ*, 29.08.2012: 13.
- Power, M., 1997: *The audit society. Rituals of verification*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Prager, M.H., 2012: Die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise: Ursachen, institutionelle Konsequenzen und Bewertung. Eine theoretische und empirische Analyse anhand der Europäischen Union. Bayreuth: P.C.O.-Verlag.
- Rat der Europäischen Union, 2011: Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Eurowährungsgebiets. Brüssel.
- Reiermann, C., 1994: Haushalt in der Klemme. *Focus Magazin*, 28.02.1994: 49–50.
- Riesbeck, P., 2012: Wachstum ohne Schulden. EU-Kommissionschef Barroso deutet an, wie Merkel und Hollande sich im Fiskalpakt-Streit verständigen könnten. *Frankfurter Rundschau*: 9.
- Rosenbaum, J., 2009: Der politische Einfluss von Rating-Agenturen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rügemer, W., 2012: Rating-Agenturen. Einblicke in die Kapitalmacht der Gegenwart. Bielefeld: Transcript.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2007: Staatsverschuldung wirksam begrenzen. Expertise im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie. Wiesbaden.
- Sattar, M., 2012: Regierung und Opposition streiten über Europapolitik. SPD: Es geht nur um das Wie der Schuldenvergemeinschaftung / FDP: Das ist Sozialismus. *FAZ*, 07.08.2012: 1.
- Schachtschneider, K.A., 2011: Unsere freiheitliche demokratische Grundordnung ist in Gefahr. *Zeit-Fragen*, 16.08.2011.
- Scheidemann, H., 2008: Zwischen zwei Welten? Eine organisationssoziologische Analyse der (Re-)Konstruktion kommunaler Selbstbeschreibungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scheller, H., 2012: Fiscal Governance und Demokratie in Krisenzeiten. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 62: 9–16.
- Schimank, U., 2006: „Feindliche Übernahmen“: Typen intersystemischer Autonomiebedrohungen in der modernen Gesellschaft. S. 71–83 in: U. Schimank (Hrsg.),

- Teilsystemische Autonomie und politische Gesellschaftsteuerung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schimank, U., 2011: Gesellschaftliche Differenzierungsdynamiken - ein Fünf-Fronten-Kampf. S. 261–284 in: T. Schwinn, C. Kroneberg & J. Greve (Hrsg.), Soziale Differenzierung. Handlungstheoretische Zugänge in der Diskussion. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schimank, U. & U. Volkmann, 2008: Ökonomisierung der Gesellschaft. S. 382–393 in: A. Maurer (Hrsg.), Handbuch der Wirtschaftssoziologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schümer, D., 2012: Europa schafft sich ab. FAZ, 30.01.2012: 25.
- Schwenn, K. & P. Plickert, 2011: Bundesfinanzministerium kritisiert Ratingagenturen. "Sie verstärken die Hysterie in der Griechenland-Krise" / Ökonomen für Staatsagentur. FAZ, 17.06.2011: 13.
- Sinn, H.-W., 2010: Die Bedeutung des Gewährleistungsgesetzes für Deutschland und Europa. Kommentar. ifo Schnelldienst 63: 3–9.
- Sinn, H.-W., 2011: Die europäische Zahlungsbilanzkrise. ifo Schnelldienst 64: 3–8.
- Sinn, H.-W. & N. Potrafke, 2012: Zur Debatte »Sparen oder Wachstum«. ifo Schnelldienst 65: 7–8.
- Standard & Poor's Financial Services, 2009: Sovereign Credit Ratings: A Primer (29.8.2012).
- Strulik, T., 2000: Funktionen und Folgen privater Rating-Agenturen im Kontext der Regulierung globaler Finanzmärkte. Soziale Welt 51: 443-462.
- Strulik, T., 2008: Evaluationen in der Wirtschaft: Ratingagenturen und das Management des Beobachtetwerdens. S. 288–314 in: H. Matthies & D. Simon (Hrsg.), Wissenschaft unter Beobachtung. Effekte und Defekte von Evaluationen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Strulik, T., 2012: Die Gesellschaft der „neuen Wirtschaftssoziologie“. Eine Replik auf Jens Beckerts Artikel „Wirtschaftssoziologie als Gesellschaftstheorie“. Zeitschrift für Soziologie 41: 58–74.
- Ulrich, P., 2011: Die kapitale Frage hinter der Schuldenkrise. <http://www.nsw-rse.ch/nsw-web-forum/entry/die-kapitale-frage-hinter-der-schuldenkrise.html> (16.9.2012).
- Ulrich, P. & P. Mastronardi, 2011: Das Geld regiert die Welt - oder es dient ihr. Zeit-Fragen, 24.10.2011.
- Urban, H.-J., 2011: Stabilitätsgewinn durch Demokratieverzicht? Europas Weg in den Autoritarismus. Blätter für deutsche und internationale Politik 56: 77–88.

- Voßkuhle, A., 2012: Über die Demokratie in Europa. Aus Politik und Zeitgeschichte 62: 3–9.
- Wagner, H., 2012: Regelgebundene Wirtschaftspolitik — effizient, aber demokratiefeindlich? Wirtschaftsdienst 92: 147–160.
- Willeke, F.-U., 2011: Deutschland, Zahlmeister der EU. Abrechnung mit einer ungerechten Lastenverteilung. München: Olzog.
- Zeise, L., 2011: Bankenrettung als Farce. Kommentare und Berichte. Blätter für deutsche und internationale Politik 56: 5–8.

Erklärung:

Die/der Unterzeichnende versichert, dass er/sie die vorliegende schriftliche Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die von ihm/ihr angegebenen Hilfsmittel benutzt hat. Die Stellen der Arbeit, die anderen Werken dem Wortlaut oder dem Sinne nach entnommen sind, wurden in jedem Fall unter Angabe der Quellen kenntlich gemacht. Dies gilt auch für beigegebene Zeichnungen, bildliche Darstellungen, Skizzen und dergleichen.

Der/den Unterzeichnenden ist bewusst, dass jedes Zuwiderhandeln (Einreichen einer Arbeit, die wörtlich oder nahezu wörtlich, ganz oder zu Teilen aus einer Arbeit oder mehreren Arbeiten [publiziert im Internet, in Zeitschriften, Monographien etc.] anderer übernommen ist) als Täuschungsversuch (siehe § 18 BPO) gelten kann, der die Bewertung der Arbeit mit „nicht ausreichend“ zur Folge hat.

Ort, Datum

Unterschrift